107983

Legislative Assembly of Ontario

Assemblée législative de l'Ontario

# STANDING COMMITTEE ON PUBLIC ACCOUNTS

## FOREST MANAGEMENT PROGRAM

(Section 3.13, 2000 Special Report of the Provincial Auditor)

2nd Session, 37th Parliament
50 Elizabeth II

**National Library of Canada Cataloguing in Publication Data**

Ontario. Legislative Assembly. Standing Committee on Public Accounts
Forest Management Program (Section 3.13, 2000 Special report of the Provincial Auditor)

Text in English and French with French text on inverted pages.
Title on added t.p.: Programme de gestion forestière (Section 3.13, Rapport spécial du vérificateur provincial pour 2000)
ISBN 0-7794-2238-4

1. Forest management—Ontario--Evaluation. I. Title. II. Title: Programme de gestion forestière (Section 3.13, Rapport spécial du vérificateur provincial pour 2000)

KEO455.O56 2001 354.5'52439'09713 C2001-964011-0E

102-01109/

Legislative Assembly of Ontario

Assemblée législative de l'Ontario

The Honourable Gary Carr, M.P.P.,
Speaker of the Legislative Assembly.

Sir,

Your Standing Committee on Public Accounts has the honour to present its Report and commends it to the House.

John Gerretsen, M.P.P.,
Chair.

Queen's Park
November 2001

# STANDING COMMITTEE ON PUBLIC ACCOUNTS

## MEMBERSHIP LIST

JOHN GERRETSEN
Chair

BRUCE CROZIER
Vice-Chair

RAMINDER GILL

SHELLEY MARTEL

JULIA MUNRO

JOHN HASTINGS

BART MAVES

RICHARD PATTEN

---

Tonia Grannum
Clerk of the Committee

Ray McLellan
Research Officer

## CONTENTS


CONTENTS I

PREAMBLE 1

1. INTRODUCTION 1
1.1 Audit Report Findings 1
1.1.1. Committee's Conclusions and Recommendations 2

2. MEASURING AND REPORTING ON FOREST SUSTAINABILITY 3
2.1. Overview 3
2.1.1. Program Budget 4
2.2. Reporting Requirements 4
2.2.1. Annual Reports 5
2.2.2. Independent Audit Process 6
2.3. Measures of Effectiveness 7
2.3.1. Regeneration and Product Supply 8

3. FOREST MANAGEMENT OPERATIONS 10
3.1. Forestry Information 10
3.1.1. Forest Inventory Data 10
3.2 Planning and Harvesting 12
3.2.1. Planned and Actual Harvests 12
3.3 Forest Resource Processing Facilities 13
3.3.1. Mill Licensing/Reporting 13
3.4. Forest Renewal and Maintenance 14

4. COMPLIANCE MONITORING 15
4.1 Compliance Inspections 15
4.1.1. Forest Compliance Plan and Spot Check Inspections 15
4.1.2. Variations in Inspection Results 18
4.2 Enforcement Practices 20
4.2.1. Ministry/Industry Enforcement Roles 21
4.2.2 Application of Penalties 21

5. FORESTRY TRUSTS 23
5.1. Trust Administration 23

6. FORESTRY REVENUE 25

7. LIST OF RECOMMENDATIONS 26

## PREAMBLE

The Provincial Auditor reported on the Forest Management Program in section 3.13 of the *2000 Special Report on Accountability and Value for Money*. The Standing Committee on Public Accounts held hearings on this audit report on March 1, 2001, with representation from the Ministry of Natural Resources. This report constitutes the Committee's findings and recommendations on the Forest Management Program.

The Committee extends its appreciation to the officials from the Ministry of Natural Resources for their attendance at the hearings. In addition, it acknowledges the assistance provided during the proceedings by the Office of the Provincial Auditor, the Clerk of the Committee, and the Ontario Legislative Library's Research and Information Services Branch.

## 1. INTRODUCTION

Under the terms of the *Crown Forest Sustainability Act* (CFSA), the Ministry of Natural Resources is responsible for the regulation of forestry planning, information, harvesting, renewal, trust funds for reforestation, and processing facilities. Sanctions and penalties for non-compliance are also included in the Act.

The objectives of the audit were to assess whether adequate systems, policies and procedures were in place: to measure and report on the effectiveness of the Forest Management Program in ensuring the long-term health of Ontario's Crown forests; to ensure compliance with legislation and policies to identify areas requiring corrective action; and to ensure that resources were managed with due regard for economy and efficiency.[1]

### 1.1 Audit Report Findings

The *Crown Forest Sustainability Act* was passed in 1994. Two years later, the Ministry of Natural Resources' (the Ministry) implemented a downsizing and re-engineering plan. This resulted in licensed forest management companies assuming responsibility for forest sustainability planning and forest renewal, and the Ministry acting as an overseer of these activities.

The Forest Renewal Trust and the Forestry Futures Trust were established by the CFSA to fund renewal expenditures made by forest management companies and the Ministry. In 1999/2000 $104.8 million was distributed by the Trusts primarily for renewal and related expenditures. Licensees harvesting Crown timber are required to contribute to these Trusts. Crown stumpage charges are paid by forest management companies into the Consolidated Revenue Fund, and in 1999/2000, charges totalled $155.7 million.

---

[1] Ontario, Office of the Provincial Auditor, *2000 Special Report on Accountability and Value for Money* (Toronto: The Office, November 2000), pp. 221 and 222.

The Provincial Auditor concluded that the Ministry did not have sufficient information to adequately meet its obligation to report annually on the management of Ontario's Crown forests. In addition, it had not yet completed the transition from directly managing many aspects of forestry to implementing appropriate oversight and monitoring procedures

The Provincial Auditor's findings included the following observations and conclusions:

- although the Ministry is required to report annually, the last Annual Report issued by the Ministry on Crown forests management at the time of the audit was for the 1995/96 fiscal year [The 1997-98 and 1998-99 Annual Reports were tabled on January 22, 2001 and March 7, 2001 respectively].
- a lack of information meant that registered professional foresters could not assess the "harvest area successfully renewed" in 25% of the forest management units they audited;
- forest resources inventories were over 20 years old in 16% of forest management units. This was an improvement over the 55% with outdated inventories in a 1994 audit by the Provincial Auditor's office;
- forest management companies needed to provide a more detailed analysis of major variations from planned results;
- forest sustainability plans were hindered by processing facilities, which often did not accept all the wood they planned to consume due to the lack of markets for some species;
- while generally satisfied with the renewal and maintenance work carried out in the majority of the units they audited, independent foresters felt corrective action was needed in the remainder;
- compliance inspection responsibilities had been delegated to forest management companies, but in those areas where the Ministry continued to perform inspections, its inspectors found significantly more violations than industry inspectors;
- penalties for non-compliance were inconsistently imposed by district offices; and
- there had been a significant reduction in the number of overdue stumpage charges receivable from forest management companies since a 1998 review of financial controls by the Provincial Auditor's office.

The Provincial Auditor made several recommendations in the 2000 audit to improve the Forest Management Program.

### *1.1.1. Committee's Conclusions and Recommendations*

The Standing Committee on Public Accounts endorsed the Provincial Auditor's recommendations in the 2000 audit report on the provincial Forest Management Program and recommended their implementation by the Ministry of Natural

Resources. Commitments were received from the Ministry in support of the Provincial Auditor's recommendations, and action has been taken to resolve certain shortcomings in the Program.[2] The Committee has prepared follow-up recommendations in this report, based on its findings at the March 2001 hearings.

### Auditee's Response to the Committee's Report

The Standing Committee on Public Accounts requests that the Ministry of Natural Resources provide the Clerk with a response to this Committee report within *one hundred and twenty days* of the date of tabling with the Speaker of the Legislative Assembly, unless otherwise indicated in the recommendations.

## 2. Measuring and Reporting on Forest Sustainability

### 2.1. Overview

The Ministry provided background on forest management operations with private companies harvesting Crown timber, under licence from the Minister of Natural Resources. The province's Forest Management Program has undergone considerable change as a result of three major influences since 1994:

- the Class Environmental Assessment for Timber Management decision in 1994 was a landmark document on how forest management would be undertaken in the province in terms of harvest, access, renewal and maintenance;
- the enactment of the *Crown Forest Sustainability Act* in 1995 meant that companies with a Sustainable Forest Licence, rather than the Ministry of Natural Resources, became directly responsible for forest planning. The companies were also required to carry out forest renewal on behalf of the Crown; and
- the implementation of the Ministry's re-engineering plan in 1996, in conjunction with other factors, resulted in MNR's (Ministry of Natural Resources) role progressively evolving to one of overseeing the activities of the companies.[3]

The Sustainable Forest Licence (SFL) is the main licence: there are 68 in the province, ranging in size from about 300,000 hectares to approximately two million hectares.[4]

The Ministry has retained the responsibility for plan approval and for overseeing the independent forest audits of the Sustainable Forest Licence areas. Also, it is responsible for managing wildlife, protected areas, recreation, and non-timber

---

[2] Ontario, Legislative Assembly, Standing Committee on Public Accounts, *Official Report of Debates (Hansard), 1st Session, 37th Parliament (1 March 2001)*: 439.
[3] Ibid.
[4] Ibid.

values. The forest management companies have also assumed responsibility for day-to-day compliance monitoring and assessment.[5]

Committee Hearings

The 1996 Forest Management Business Plan identified major changes in roles and responsibilities in the delivery of compliance and enforcement. Under the restructuring, SFL holders became partners with the Ministry in ensuring compliance. As a condition of the issuance of a Sustainable Forest Licence, the industry assumed responsibility for compliance planning; monitoring, inspection and reporting on operations; and taking remedial action.[6] The Ministry has undertaken the following initiatives: the compliance planning program; setting priorities for spot-checking; auditing industry activities; applying remedy and enforcement action; and undertaking analysis and evaluation of trends.[7]

### *2.1.1. Program Budget*

The 1999-2000 Forest Management Program budget was $68.8 million with a staff complement of 662 full-time equivalents. The Ministry explained that the budget covers the Program's science, information, and field delivery components. The latter covers the forest management planning responsibilities, some of the compliance responsibilities, and enforcement.[8]

## 2.2. Reporting Requirements

The CFSA defines sustainability and outlines good forestry practices. It also requires that the Minister prepare and submit a report to the Legislature on the state of Crown forests at least once every five years. Under the terms of an assessment mandated by the *Environmental Assessment Act*, the Ministry is required to prepare an Annual Report on forest management. It is bound to do this until 2003, and then the Minister of the Environment will decide to extend, amend or require a new assessment.

Even though an *Annual Report on Forest Management* would provide timely information and highlight matters requiring corrective action, at the time of the audit, a report had not been prepared since the 1995/96 fiscal year. Subsequently, the *1996/1997 Annual Report* was tabled in the Legislature on November 15, 2000, followed by the 1997-98 and 1998-99 Annual Reports on January 22, 2001 and March 7, 2001.

The Provincial Auditor recommended that the Ministry should report annually on the management of Crown forests. Subsequent Annual Reports are scheduled for completion within 18 months following the fiscal year reported on.

---

[5] Ibid.
[6] Ibid., p. 440.
[7] Ibid.
[8] Ibid., pp. 443 and 444.

Committee Hearings

### 2.2.1. Annual Reports

The Ministry is required to report annually on the management of Crown forests under the *Environmental Assessment Act*, permitting corrective action on a timely basis. The Annual Report is an amalgamation of reports on all management units and covers a broader information base than the audits of individual management units.[9]

The intent of the *Crown Forest Sustainability Act, 1994* was to develop a sustainability plan with a reporting mechanism, in accordance with the Forest Management Planning Manual.[10] At issue is whether the sustainability plan is being properly addressed, given that critical information integral to the sustainability plan has not been available.

#### Delays in Report Preparation

The Ministry explained the various factors that contribute to the 18-month timeframe required for the completion of its Annual Report following the end of the fiscal year. The finalization period is seen by the Ministry to be a logistical problem:

> There are [forestry] activities taking place. . . timber being harvested and so on, today [March 1, 2001]. In order for us to collect this information, or a company to collect it, they'll have to fly aerial photography to take pictures to see where those areas have been harvested. That information doesn't even come in to us until November, so we have a six-month period where that information isn't even available; it's simply being collected. Planes want to fly when they can see cutovers, when there's no snow on the ground. For some of these reports, the information is collected in the summer months, when the field season allows for it . . .
>
> Then there's a 12-month period where MNR reviews that information to ensure that it . . . is accurate, that the area really was harvested. We may expect to go to a company to look at that photography, for example, to verify this information. It's all pulled together for those 68 management units and compiled into a report

[9] Ibid., p. 444.
[10] Ibid., p. 461.

that then has to go through the approval process, eventually being tabled.[11]

The Ministry has renewed its efforts to complete reports as required on a timely basis.[12]

Committee Recommendation

The Provincial Auditor indicated the necessity of annual reporting on the management of forests. The Committee concurred that these reports are essential to ensure the proper administration and accountability of the Forest Management Program.

The Ministry provided the Provincial Auditor with a catch-up schedule for the release of Annual Reports. The 1999-2000 Annual Report and subsequent reports are to be completed within 18 months following the fiscal year reported on. A 1995-2000 *State of the Forest Report* was on schedule for completion by December 2001.

The Committee therefore recommends that:

1. **The Ministry of Natural Resources should establish a firm deadline for the release of its Annual Report each year to ensure timeliness, beginning with the 1999-2000 fiscal year.**

Committee Hearings cont'd

### 2.2.2. *Independent Audit Process*

Forest audits are to be prepared by independent consultants for each forest management unit every five years, and the expectation is that the report would be available four months following the completion of the audit. These audits will provide a snapshot of the 68 individual management units, over a period of five years, and in turn these findings are to be included in the Annual Reports.[13]

The Committee enquired whether the delay in the audits could be attributed to the reconsideration of findings on forest sustainability by the audit teams, in turn revising the reports as prepared by the independent auditor.[14] The Ministry explained that the case in question, raised during the hearings, was a unit in transformation. The licensees had formed a new company, comprised of former Crown units, for management by a co-operative. There were difficulties in the transfer of information gathered by the Crown versus the information to be gathered by the new management.[15] In this case, the Forestry Futures Trust Committee had requested that additional information be considered and the

[11] Ibid., p. 444.
[12] Ibid., p. 461.
[13] Ibid., p. 444.
[14] Ibid. p. 444 and 445
[15] Ibid., p. 445.

Ministry had instructed the District Office and the company to assemble the necessary information.

According to the Ministry, it is unusual that an audit team would be asked to consider new information, following the completion of an audit. Furthermore, MNR pointed out that it did not influence the findings and the case sited is the only example in which additional information was requested during an independent audit.[16].

Committee Recommendation

Independent Audit Process

The professional standards governing independent auditors must be maintained. To ensure the integrity of the audit work performed, external interference with an audit team, such as the reconsideration of material post audit for example, may be inappropriate.

The Committee therefore recommends that:

2. **The Ministry of Natural Resources should endeavour to maintain the independence of the external audit process. All necessary information relevant to the audit should be assembled and made available to the audit team by the Crown and the forest industry on a timely basis.**

## 2.3. Measures of Effectiveness

The Ministry's *1999-2001 Business Plan* proposed a measure of forest sustainability it referred to as "harvest area successfully renewed". A Ministry review of independent audits of 20 forestry management units completed in 1998 and 1999 found that 25% had not reported on harvest area successfully renewed and that results for the remaining units ranged from 53% to 100% renewal success. After five years, the Ministry plans to use the results accumulated for all 68 management units to draw conclusions about the state of renewal of Crown forests.

The Provincial Auditor felt that any conclusions based on such incomplete data may be misleading and recommended that the necessary assessments be carried out in each forest management unit. The Ministry said it would take steps to ensure forest managers comply with their reporting obligations for renewal activities and to enhance the assessment of the results.

[16] Ibid., pp. 445-and 446.

Committee Hearings

### 2.3.1. Regeneration and Product Supply

The gap between the harvest and renewal activity is difficult to establish because long-term regeneration plans generally take place over several years. There is a lag between the time at which an area is harvested and when it is actually assessed for renewal. The lag period is complicated by natural events, such as fires, drought, insects and disease; therefore measures of forest regeneration must take into account these natural factors.

Risk management is built into the system in determining the available supply of timber for harvest, and adjustments are made for natural occurrences. The Ministry directs that at a certain point in time, it expects the harvested site to be regenerated to a certain point, with trees of a certain species and height.[17]

#### Product Supply Gap

The Committee questioned the possibility of a wood supply gap in northern Ontario over the next 20 years and the need to harvest further north. At issue is the possible impact on the environment and First Nations lands.[18] The Ministry acknowledged that there is a forecasted drop in the allowable cut in the future, and explained that steps are being taken, such as:

- encouraging companies to use the tops of trees for pulping;
- using stands previously bypassed;
- practicing intensive forest management subject to environmental standards, and monitoring and planning growth and yield, to increase the fibre supply;
- matching the correct forest product tree with the appropriate mill; and
- preparing for negotiations on lands to the north of the current harvest boundaries (e.g., First Nations' lands). A land-use plan is required that involves community-based discussions prior to negotiating leases on these lands.[19]

The Ministry pointed out that the gap between harvest and renewal levels has been closing, reflecting the ongoing improvement in regeneration.[20] The Ministry assured the Committee that it is addressing this matter by reinforcing the industry's responsibility to provide information on a timely basis.[21]

---

[17] Ibid., p. 450.
[18] Ibid., p. 462.
[19] Ibid.
[20] Ibid., p. 450.
[21] Ibid., p. 441.

## Forest Renewal Reporting/Five-Year Harvest Plans

The inability to assess the harvest area successfully renewed in 25% of the forest management units was a concern.[22] In response, the Ministry has taken steps to ensure that forest managers comply with the reporting obligations for renewal activities by holding extensive discussions with the industry. There have been meetings with individual companies, at the chief administration officer level, and associations.

Training is necessary with forest companies to explain the new guidelines for preparing plans and comprehensive reporting on forest renewal. The proposed operational manual and regulatory mechanisms will be used by the Ministry to ensure compliance and to ensure that information is forthcoming. The forest licensees are required to provide a quantitative analysis of the variations between the planned and actual harvests. The Ministry explained that there will always be reasons why harvest projections are not accurate, but an explanation must be provided[23]. For example, reporting on a five-year harvesting plan may not be on time due to a strike or a fire.

### State-of-the-Forest Report (2001)

The Ministry has committed to produce a five-year *State of the Forest Report* at the end of 2001, documenting the progress on sustainable forest management within the legal and policy requirements for forest management reporting. It will address sustainability indicators endorsed by the Canadian Council of Forest Ministers.[24]

The State-of-the-Forest Report is seen to be the best measure of sustainability. It is broad in scope, providing a comprehensive look at indicators for fish and wildlife, bird habitat, and forestry.[25] Furthermore, the Ministry has undertaken a review of the delivery of the forest resources inventory, which will include a quality assurance component, with cost-effective improvements for forest managers and the public.[26]

### Committee Recommendation

### Reports on Area Renewals

The Ministry is placing greater emphasis on having realistic estimates of planned harvest levels in future forest management plans and is taking steps to correct the variances between planned and actual harvests through training and independent forest audits.[27]

---

[22] Ibid.
[23] Ibid. p. 442.
[24] Ibid., p. 461.
[25] Ibid.
[26] Ibid., p. 440.
[27] Ibid.

The Committee concluded that forestry management unit reports on "harvest areas successfully renewed" are essential to the long-term viability of forest resources and the lumber industry. The Ministry indicated that it would ensure that forest managers comply with reporting obligations for renewal activities and address the assessment of the overall "state of renewal" of Crown forests. It has committed to achieve a 96% success rate for renewals and report on any major variations in renewal success.

The Committee therefore recommends that:

3. **The Ministry of Natural Resources' Annual Reports should include the most recent assessment of the status of harvest area renewals for each management unit; such details should also be included in the *State of the Forest Reports* every five years. The Annual Reports should provide an evaluation of renewal performance indicators, identify deficiencies in forest renewal activity, summarize fines and penalties related to compliance monitoring with comparative data, and outline remedial steps for corrective action with timelines.**

## 3. Forest Management Operations

### 3.1. Forestry Information

The Provincial Auditor's 1994 audit of the Forest Management Program found that approximately 55% of existing inventories were over 20 years old. While significant progress had been made at the time of the 2000 audit, inventories for over 16% of forest management units were more than 20 years old. The Ministry planned to have all of the inventories updated by the end of 2000/01.
The Provincial Auditor recommended the production of the required Forest Information Manual (FIM) on the collection of forest resources inventories, and the implementation of adequate oversight procedures to ensure that forest inventory information is accurate, publicly available and current for each forest management unit.

Committee Hearings

#### *3.1.1. Forest Inventory Data*

The Ministry explained that the forest inventory has two components, commonly referred to as the re-inventory and an inventory update. The 20-year cycle period is used for conducting a new inventory and every five years the inventory is updated in the preparation for forest management plans.[28]

The inventory update process has been improved recently through automation. This information is available to the forest management unit planning teams every five years in the course of preparing forest management plans and the Ministry is apprised of this data at the planning stage.

[28] Ibid., p. 441.

The Ministry has an oversight role and responsibility to ensure that the collection of resource inventory information is consistent, and subject to quality assurance parameters. These standards are to be set out in the Ministry's FIM.[29]

The Ministry has a public-private partnership with the forest industry, which requires both parties to work together to meet common expectations under the *Crown Forest Sustainability Act* and the timber class environmental assessment (EA).[30] The Ministry has a science strategy for research and the application of technology, and the Forest Information Manual covers information required from licensees. The companies operate on Crown land, and their activities are a matter of public record.[31]

## Forest Information Manual

The Forest Information Manual is a regulatory instrument at MNR's disposal to ensure that companies provide the necessary information.448 It established standards for data collection and timelines for reporting, effective April 25, 2001.[32] The Manual's mandate is to:

- describe the roles and responsibilities of the Ministry and the forest industry in ensuring that information is collected and that reporting is current;
- prescribe the mandatory information and information products required by the Ministry; and
- provide MNR field staff with legal authority to enforce adherence to standards.[33]

The Provincial Auditor noted in the 2000 audit that the Ministry had not completed the Forest Information Manual on forest resource inventories, as required by the *Crown Forest Sustainability Act.*

### Committee Recommendation

The Committee acknowledged the role of the FIM, which came into force on April 25, 2001, in establishing policies for the collection of forest resources inventories; and the implementation of oversight procedures to ensure that forest inventory information is accurate, publicly available and up-to-date for each forest management unit.

At the time of the audit, MNR was in the process of completing the stakeholder consultation on the Forest Information Manual. Furthermore, the Ministry committed to undertake a review of the delivery of the forest resources inventory,

---

[29] Ibid., pp. 441-442.
[30] Ibid., p. 462.
[31] Ibid., p. 448.
[32] Ibid., p. 441.
[33] Ibid., pp. 439-440.

including a quality assurance component, to initiate cost-effective improvements for forest managers.

The Committee therefore recommends that:

4. **The Ministry of Natural Resources should assess the impact of the Forest Information Manual on forestry planning and monitoring by April 2003. This assessment should address, but not be limited to a review of Ministry procedures, maintenance of information for each management unit, ease of public access, delivery of the forest resources inventory, quality assurance procedures and overall cost-effectiveness improvements.**

## 3.2 Planning and Harvesting

The *Crown Forest Sustainability Act* requires that forest management plans be prepared every five years for each forest management unit. Annual work schedules are also required by the Act and must be consistent with plans. The plans and work schedules prepared by companies in seven district offices were examined as part of the audit. While all of the plans were completed in a format consistent with the legislation and schedules were properly approved by Ministry staff, over half of the offices reported that companies had continually and significantly over or under-harvested. The audit found there was a need for more complete reporting of variations from planned harvest levels.

The Provincial Auditor recommended requiring a quantitative analysis of variations between planned and actual harvests, and including recommendations for corrective action whenever there are significant variations from planned harvest volumes. The Ministry said it would ensure that forest licensees provide a quantitative analysis of variations and it would take corrective actions to address them.

Committee Hearings

### *3.2.1. Planned and Actual Harvests*

The Committee addressed the forest industry's responsibility for forest inventories and harvest planning, and requested clarification on the establishment of baseline inventories, and verification of the wood supply.[34] The Ministry has committed to ensure that licencees of Sustainable Forest Licenses provide a quantitative analysis of substantial variations between planned and actual harvest levels, and will take corrective actions to address any variances.

[34] Ibid., p. 441.

Committee Recommendation

The inherent uncertainties in the forest products industry will continue to contribute to variances, and therefore there will be an ongoing need for corrections in planned and actual harvests.

The Committee therefore recommends that:

5. **The Ministry of Natural Resources should ensure that Sustainable Forest Licensees submit quantitative analyses of significant variations in harvest levels, with specific commitments for remedial action, accompanied by timelines. The Ministry should monitor the variance between planned and actual harvest levels, and oversee the implementation of corrective actions by each management unit.**

## 3.3 Forest Resource Processing Facilities

There are approximately 120 licensed forest resources processing facilities or mills in Ontario. Licences are given for five years and holders are required to submit Annual Reports on production, employment and sales. The audit found that 13 facilities were operating without a current licence and that the Ministry did not receive Annual Reports on a timely basis. In some cases, the reports contained incomplete information.

For many mills, the lack of markets for some species was a major factor in failing to meet commitments to companies to accept forest resources. The Ministry did not monitor the extent to which this occurred. The forest management plans reviewed by the Provincial Auditor's staff found that future market demand and mill requirements were not adequately assessed.

The Provincial Auditor recommended that the Ministry ensure that operating mills are licensed, that required annual information reports are completed and received on a timely basis, and that forest management plans fully consider market demand. The Ministry indicated that it will ensure that operating mills are licensed and that information reports are received. Also, the Ministry will ensure that forest management plans adequately assess market demand and forest resource requirements of local mills.

Committee Hearings

### *3.3.1. Mill Licensing/Reporting*

The Ministry informed the Committee that mills operating without a valid licence at the time of the audit were not licensed due to ongoing mergers and acquisitions. The identified problems in licensing and reporting have been compounded in recent years due to these changes in ownership.[35]

---

[35] Ibid., p. 443.

The new industry co-operatives represent consolidated small operators that oversee management units formerly managed by the Crown. Since the transition period, the co-operatives operate under a single licence rather than multiple licences. They have indicated that they do not want to be assessed collectively at the same level of remedial action due to one part of the co-operative not performing to standard. The Ministry has remedial options that include legal action, and remedial orders for addressing infractions.[36] At the time of the hearing, all mills were licensed.[37]

The Ministry indicated that as of March 31 2001, it would have a new procedure in place to address the issuance of mill licences, taking into account company mergers and acquisitions. In the event that another company purchases a mill, an operating level of wood consumption will be issued for that mill, which may be altered in the event of a subsequent change of ownership.[38] Also, the Ministry has plans to extend the timeframe for mill licences for longer periods. The reporting on actual forest harvests and regeneration is at the management unit level, distinct from the operation of individual mills.

Committee Recommendation

The Committee emphasized the necessity of proper licensing procedures and reporting for mills, based on the operational history of individual mills over several years. At issue is the necessity for each mill to meet its operational commitments, regardless of ownership. The Ministry has committed to ensure compliance through a new licensing procedure for companies merged or acquired.[39]

The Committee therefore recommends that:

6. **The Ministry of Natural Resources should review its new procedure for the issuance of mill licences, taking into account company mergers and acquisitions, and the extension of the licensing period. To ensure consistency in MNR reporting, forest companies should continue to file individual reports for each mill, regardless of changes in mill ownership. A status report on this matter should be submitted to the Standing Committee on Public Accounts by April 30, 2002.**

## 3.4. Forest Renewal and Maintenance

Forest management plans must include documentation of the desired outcome of renewal and maintenance activities, outcome methodology and assessment standards. These activities must meet specifications designed for each management unit by a registered professional forester.

---

[36] Ibid.
[37] Ibid., p. 451.
[38] Ibid.
[39] Ibid., p. 440.

A review of a sample of independent forestry reports completed in 1999 found that independent foresters were satisfied with the work carried out in the majority of units they audited. In the remainder, the foresters said the lack of renewal and maintenance activity was primarily due to insufficient funding.

The Provincial Auditor recommended that all units be managed on a sustainable basis and that companies be required to identify, explain and report on major variations between actual and planned renewal and maintenance activities, identify units where work consistently falls short of target levels, and implement corrective action. In response, the Ministry said it would ensure licensees comply with their forest renewal and maintenance obligations, address renewal and maintenance variances, and take corrective action, where necessary, to ensure renewal success.

## 4. Compliance Monitoring

### 4.1 Compliance Inspections

Forest management companies are required to prepare a forest compliance plan, for Ministry approval. Since April 1, 1998, the terms of the SFL have seen these companies take on the lead role for compliance inspections.

The Provincial Auditor selected the period April to June from 1999 during which 650 inspections were conducted throughout the province by the Ministry in areas where inspection responsibilities had been transferred to the forest industry. The Ministry performed the inspections in areas where the responsibility had been transferred to forest management companies.[40] Infractions identified included such matters as roadway water crossings and trespassing cases.[41] The Ministry inspectors found significantly more instances of non-compliance than industry staff. The audit report suggested using the Ministry's compliance system to help develop a risk-based compliance strategy.

The Provincial Auditor recommended the Ministry identify areas at high risk of non-compliance, provide companies with information based on previous Ministry experience, monitor and upgrade the skills of company inspectors, and assess the current inspection process. The Ministry agreed with the Provincial Auditor's findings and committed to initiate a review of compliance and enforcement activities.

Committee Hearings

#### *4.1.1. Forest Compliance Plan and Spot Check Inspections*

The annual industry compliance plans cover all aspects of industry operations. Approximately two-thirds of inspections are done by the forest industry and the

[40] Ibid., p. 446.
[41] Ibid., pp 446 and 453.

remainder by the Ministry. The Ministry explained the division of responsibility for these field inspections:

> In 2000, we'll [MNR] probably do something close to 6,000 inspections in total: roughly 4,000 of those by the forest industry and roughly 2,000 by MNR. If you were to go back to an earlier period of time, say 1995-96, when only MNR was doing inspections, that figure would have been closer to 4,000 inspections. So over the period of time from 1995 to today, we've gone from about 4,000 inspections to 6,000, and over that period of time, . . . [the] industry has come on stream and now accounts for two-thirds of the 6,000 inspections being done annually.[42]

### Computerized Inspection Reporting

The Ministry's compliance reporting system is computerized, with a common, formatted reporting framework that records the types and times of incidents.458 This system assembles the results of the inspections, which represent between 5,000 to 6,000 inspections each year. The statistics are analysed for trends of recurring problems.[43]

> Presently, the Ministry is developing a compliance reporting system that will automatically identify trends and records of forest compliance activities. These records [in the compliance reporting system] combined with the independent forest audits, will . . . over time support an effective, economical inspection process. MNR will continue to review annual compliance plans, spot-check the activities of forest companies to see if they match the compliance plans, and regularly analyze the results of both industry and MNR compliance inspections to identify areas of concern.[44].

Information technologies have improved compliance through information systems capable of gathering the results of inspections, and providing trend analyses. Also, it has advanced geographic information systems, which produce maps in digital

---

[42] Ibid., p. 453.
[43] Ibid., p. 442.
[44] Ibid., p. 440.

form, which allow simulation of a variety of activities on the landscape, assessing the impact prior to the activities occurring.[45]

### Infractions at the District Level

The Provincial Auditor identified violations in four districts during the 1997-98 and 1998-99 fiscal years revealing offences for unlawful harvesting and harvesting without a licence.[46] MNR was made aware of these problem areas with repeat offences, and responded that remedial action has been taken.[47]

### Ministry Spot Checks

The monitoring and inspections process has been redefined, with MNR monitoring activities through a series of spot checks.[48] The Ministry explained that comparing spot check statistics is not fair as MNR's compliance activities are largely focused on known problem areas.[49] It confirmed that the industry is identifying fewer instances of non-compliance, on a percentage basis; however, forest company inspections tend to be random, covering the broad scope of operations.[50]. Therefore, the statistics reflect a greater incidence of non-compliance in the high-risk areas.[51]

The Ministry identified particular generic harvesting issues requiring enforcement, rather than specific geographic areas of the province, for example, a water-crossing washout that could require several months for repairs.[52] In such a case MNR could visit the site several times during the course of the repair, submitting five separate non-compliance reports, in comparison to the single initial company report that identified the site for Ministry action.[53] In summary, the Ministry explained that the distribution of violations across the province have been relatively even.[54]

The Provincial Auditor concluded that some of the Ministry's monitoring and inspection activities duplicate the company inspections. The Ministry concurred that there is some duplication in compliance and inspections, but that it is appropriate during the transition period.[55]

MNR indicated that it does not plan to increase staff complement in the compliance area because the present level of oversight provides the necessary level of control over the forest industry's inspection activities.[56] The Ministry is

---

[45] Ibid., p. 449.
[46] Ibid., p. 446.
[47] Ibid., p. 443.
[48] Ibid., p. 455.
[49] Ibid., p. 447.
[50] Ibid., p. 453.
[51] Ibid., p. 442.
[52] Ibid., p. 446.
[53] Ibid., p. 454.
[54] Ibid., p. 446.
[55] Ibid., p. 440.
[56] Ibid., pp. 454 and 455.

confident that it has the staff, with the full co-operation of the forest industry, to deliver on the legislative requirements and the terms and conditions of the timber class EA.[57]

Committee Recommendation

The new Compliance Information System was designed to assemble the results of approximately 5,000 to 6,000 inspections each year. The Ministry explained that the information system is capable of assembling the results of compliance inspections, and providing trend analyses. The Ministry indicated that it will assess this information for use in addressing recurring problems.[58]

The Committee therefore recommends that:

7. **The Ministry of Natural Resources should assess the new compliance reporting system. This review should include an assessment of the functionality of the system and the capacity to provide the necessary information for enhanced compliance monitoring, with attention to high-risk areas of the province and types of infractions.**

Committee Hearings cont'd

### *4.1.2. Variations in Inspection Results*

The Provincial Auditor noted that the Ministry spent $5.2 million during the 1998-99 fiscal year to employ approximately 40 staff to perform monitoring and inspection functions.[59]

The Committee questioned the Ministry's role in monitoring the inspection of licensed forest management companies and the reported divergence between non-compliance cases reported by companies and the Ministry. The Ministry explained that it has ongoing inspections throughout the year and that when the Provincial Auditor compiled the information, the Office focused on a specific three-month segment.[60] The Provincial Auditor's staff provided the following explanation:

- the Ministry produces a quarterly report of inspections for each area, which provides the number of MNR and industry inspections;
- the Provincial Auditor identified areas where inspections were performed by only the Ministry or industry inspectors. Duplication was evident in the remaining areas and it was concluded that the Ministry should focus on its monitoring responsibilities, overseeing the work carried out by company inspectors; and

[57] Ibid., p. 462.
[58] Ibid., pp. 449 and 442.
[59] Ibid., p. 453.
[60] Ibid., p. 446.

- according to the Ministry, some inspections may be focused exclusively on problem areas.[61]

In response to the Provincial Auditor's findings, the Ministry committed to undertake a compliance and enforcement review.[62]

The Committee enquired about the seriousness of the infractions identified. According to the Ministry, they have included minor example of non-compliance such as merchantable Crown timber mistakenly left under the snow during winter harvests, and operators mistakenly crossing a boundary line and harvesting beyond the allocated permit boundaries. Cases of wasteful practices, resulting in excess site debris, have also contributed to confusion over permit boundaries.[63] The latter example would constitute an administrative penalty.[64]

The Ministry indicated that there is a need for compliance standards for companies with responsibility for undertaking inspections, for example, to establish acceptable debris/waste levels. The Ministry has established a training program to assist in instances requiring judgement. Consequently, in the future MNR and company staff would be able to jointly consider a site and determine the level of compliance.[65]

## Committee Recommendations

### Compliance Standards and Practices

Historical information, based on Ministry experience, would provide a framework for future standards and practices. Also, Ministry experience, including the analyses of trends and case histories of infractions and remedial action, would be of assistance to industry, given its reporting responsibilities.

The Committee therefore recommends that:

8. **The Ministry of Natural Resources should provide the forest industry with pertinent historical information on provincial forest operations. This information should be used by industry to enhance its forest compliance planning.**

The Provincial Auditor recommended the development of an an effective and economical inspection process. The Ministry acknowledged the essential nature of compliance standards for companies responsible for inspections, for example, covering subjects such as acceptable debris levels.[66]

---

[61] Ibid., p. 453.
[62] Ibid., p. 455.
[63] Ibid., p.447.
[64] Ibid., p. 458.
[65] Ibid., p. 447.
[66] Ibid.

9. **The Ministry of Natural Resources should develop provincial standards for compliance inspections by the forest industry. These provincial standards would help to resolve situations requiring judgement, for example, the permitted forestry debris level on a harvested site.**

### Risk-Based Compliance Strategy

The Provincial Auditor recommended using the Ministry's compliance system to develop a risk-based compliance strategy. The Ministry has been conducting spot checks focusing on problem areas; using a risk-based approach for inspections. As noted, this has resulted in a higher incidence of non-compliant cases than the random inspection approach followed by the forest industry.[67]

The Committee endorsed the Provincial Auditor's recommendation that the Ministry identify areas at high risk of non-compliance.[68]

The Committee therefore recommends that:

10. **The Ministry of Natural Resources should conduct an independent third-party review of its risk-based strategy for compliance monitoring. This review should address all matters related to the benefits derived from focusing resources on areas with a high risk or identifiable propensity for infractions. The report should be completed by March 31, 2003 and a copy should be forwarded to the Clerk, Standing Committee on Public Accounts.**

## 4.2 Enforcement Practices

The CFSA contains penalties for violations and in the most severe cases, a licence can be suspended or cancelled and the courts can impose fines of up to $1 million.

A review of the Ministry's enforcement process identified the following weaknesses:

- the enforcement system did not identify or track repeat offenders;
- penalties and warnings were inconsistently applied among districts; and
- escalating penalties were often not imposed where appropriate.

To improve overall compliance the Provincial Auditor recommended that the Ministry should implement procedures to ensure that recorded information is complete, review enforcement approaches, and analyze the extent of specific violations. The Ministry responded that it would initiate a review of enforcement activities and act upon the Provincial Auditor's recommendations.

---

[67] Ibid., p. 443.
[68] Ibid., p. 454.

Committee Hearings

### 4.2.1. *Ministry/Industry Enforcement Roles*

Non-compliance cases could result in enforcement at various levels, ranging from a warning letter to a major fine or cancellation of a licence.[69] The Ministry concluded that there is no evidence to suggest that the forest industry is neglecting its new responsibilities; however, there is potential for improvement.[70] The Ministry explained that during the transitional period, management structures and oversight are adequate.[71]

#### Ministry Initiatives

The Ministry's 1999 Compliance Program Review identified areas noted by the Provincial Auditor for improvements, and steps have been taken to address these areas.[72] In response to the Provincial Auditor's 2000 report, the Ministry has undertaken compliance and enforcement initiatives that include:

- drafting a new policy for field operations to minimize inconsistencies and promote communication and early issue resolution;
- making changes in recording, tracking, assessment and analysis of administrative penalties; and
- developing a new compliance inspector-training program, including certification requirements.[73]

The Ministry indicated that it would benefit from more staff in the field, but that overall it is confident that it will be able to assess problem areas and undertake remedial actions.[74] There has not been a reduction in the number of conservation officers since 1995, over the transition period; however, reductions occurred in the area of compliance functions when this responsibility was transferred to the forest industry.[75]

### 4.2.2 *Application of Penalties*

The Committee enquired about the level of consistency in the application of warnings and penalties.[76] MNR's new technology has the capacity to identify regional trends beyond a given management unit and to identify repeat problems on a large scale. In non-compliance cases, the Ministry does follow-up to ensure remedial action, for example, the installation of an adequate water crossing to

---

[69] Ibid., p. 450.
[70] Ibid., p. 440.
[71] Ibid., p. 443.
[72] Ibid., p. 440.
[73] Ibid., p. 440.
[74] Ibid., p. 443.
[75] Ibid., p. 452.
[76] Ibid.

avoid the siltation of fish habitat.[77] The Ministry acknowledged that improvements were necessary and action has been taken.[78]

The Ministry has never revoked a long-term sustainable forest licence. This is a serious penalty as it reduces a firm's tenure, which in turn could affect its ability to raise capital for future operations.[79]

Committee Recommendations

The Committee concurs that overall compliance with the *Crown Forest Sustainability Act* and the enhancement of forest sustainability are the main priorities. Enforcement requires the proper maintenance of records to assist with the identification and tracking of repeat offenders and the identification of trends.

The Ministry made a committment in 2000 to initiate a review of its enforcement activities and to act upon the audit recommendations. Specifically, MNR is to undertake a review of compliance and enforcement in 1998-99 and as noted at the hearings:[80]

> [the Ministry] had some ideas on how to fix the system back in 1999. We're putting them in place now. We need to look at how that is working . . . Within a year we will do the review that's in question.[81]

The Committee endorsed the Ministry's commitment to initiate a review of its compliance and enforcement activities, in accordance with the Provincial Auditor's recommendation on compliance inspections. At the time of the hearings, the Ministry had not initiated this review.

The Committee therefore recommends that:

**11. The Ministry of Natural Resources should fulfil its commitment to complete the follow-up review on compliance and enforcement by March 31, 2002. This review should identify strengths and weaknesses in the current approaches and recommend specific remedial actions, with timelines, for implementation during 2002-2003.**

**12. The Ministry of Natural Resources should review its record-keeping on enforcement matters to help ensure compliance. This review should track repeat offenders, and ensure that penalties have been imposed on a consistent basis and that corrective measures have been taken. MNR should take into account historical enforcement data for**

---

[77] Ibid.
[78] Ibid., p. 456.
[79] Ibid., p. 452.
[80] Ibid., p. 457.
[81] Ibid., p. 457.

the past decade for comparative purposes using appropriate indicators.

## 5. Forestry Trusts

The CFSA established the Forest Renewal Trust (FRT) and the Forestry Futures Trust (FFT). The FRT is for renewal activities after harvesting and the FFT is applied to renewal due to depletion from other causes. The assets of both are administered by a trust company. All licensed forest management companies that harvest Crown timber pay renewal charges into these Trusts based on a prescribed rate.

A review of the trusts administration identified the following problems:

- as of March 31, 1999, 20% of companies' accounts under the FRT contained less than the minimum required balance and one company was in overdraft;
- the trusts' accountant estimated that the FFT had lost between $90,000 and $120,000 of investment income over the fiscal year 1998/99 because $3.3 million had not been transferred from the FRT on a timely basis; and
- final invoice reports were not consistently submitted to the trustee prior to final payment.

The Provincial Auditor recommended that the Ministry monitor FRT account balances, ensure that charges are transferred to the FFT on a timely basis, and ensure that payments from the FRT are made only after receipt of the required final invoice report.

The Ministry indicated that it would ensure that minimum balance requirements for each licence area account are met by March 31, 2001 and for subsequent years. Steps had been taken to ensure Crown charges were properly transferred and final payments were made only after the required final invoice report is received.

### Committee Hearings

#### *5.1. Trust Administration*

The provincial Trust funds provide dedicated money for regeneration programs through integrated forest management planning.[82] According to the Ministry, Ontario's forest management planning, which is based on comprehensive environmental assessment, is ahead of other jurisdictions in terms of public involvement in planning for forests.[83]

The Ministry explained that, as of March 31 each year, some companies had not met the minimum balance, for various reasons, which include strikes and

---

[82] Ibid., p. 459.
[83] Ibid.

interruptions in harvesting. Therefore, funds were not paid into the Trust and minimum balance requirements were not met.[84]

The Ministry explained that administrative improvements have been made to the Forest Renewal Trust and the Forest Futures Trust:

> The Ministry will ensure that minimum balance requirements for each sustainable forest licence area account are being met by March 31 of each and every year. MNR has established a process that tracks the monthly balance in each of the forest renewal Trust funds. When a forest management company's account balance has slipped below the minimum, MNR will bring this to the company's attention and request that corrective actions be taken as soon as possible . . .
>
> MNR has set up a process to have the Forest Future Trust charges go directly to that Trust, rather than having them transferred following deposit into the Forest Renewal Trust. These changes were initiated on April 1, 2000, and charges to be paid to the [Forest] Futures Trust are now going directly into each of those accounts.[85]

In the event that a minimum balance has not been met, the company is required to report to MNR with an explanation and to provide a plan to address the situation. By way of example, the Ministry explained that these situations often occur when management units are being merged, one with a surplus in the unit and the other below the required minimum. Presently, the required minimum balance aggregated across the province is $90 million and the current balance is $155 million.[86] The most recent report for these Trust funds is for the year ending March 1997.

Committee Recommendation

The Committee endorsed the Provincial Auditor's recommendation to ensure that the Trusts are administered in accordance with trust agreements, policy and legislation. The Ministry indicated that it will administer the Trusts in accordance with minimum balance requirements for each licence, ensure the proper transfer of charges between accounts, and stipulate that final payments are made in compliance with established practices.

---

[84] Ibid., p. 456.
[85] Ibid., p. 441.
[86] Ibid., pp. 456 and 457.

The Committee therefore recommends that:

13. **The Ministry of Natural Resources should monitor the Forest Renewal Trust's accounts to ensure that minimum balances are maintained. The status of the balances in these accounts should be disclosed in the Ministry's annual reporting on the Forest Management Program.**

## 6. Forestry Revenue

The Ministry collects stumpage charges from forest management companies for cut and measured timber. They are based on harvest volume and tree species, and are deposited in the Consolidated Revenue Fund. Comparing January 2000 to 1998 data, substantial improvements were found to have been made in the administration of stumpage charges receivable.

Forest management companies are audited at least once every five years. For the 1999/00 fiscal year, Ministry audit staff found poor controls over bills of lading systems, untimely reconciliation of a company's bills of lading, and a company, which had not utilized Ministry mechanisms to differentiate private wood from Crown wood. Ministry audits from 1997/98 identified similar problems.

The Provincial Auditor recommended addressing recurring problems noted through the Ministry's audit examinations of stumpage charges. In response, the Ministry indicated that it would continue to undertake stumpage revenue audits on 15 to 20 companies each year and would address problems noted in the audits.

### Committee Hearings

The Ministry noted that the margin of error in assessing Crown charges has been less than 2% in recent years. To safeguard provincial revenues in the forestry sector, the Ministry committed to undertake the following:

- ensuring that the action items resulting from the individual company wood measurement audits are acted upon and corrected within 30 days of that audit;
- making improvements to the timber resources evaluation computer system; and
- placing more responsibility on private landowners and the receiving companies to prove that lumber harvested is from private lands.[87]

### Committee Observation

The Committee is supportive of the Ministry's commitment to annual stumpage revenue audits.

---

[87] Ibid., p. 441.

## 7. List of Recommendations

1. The Ministry of Natural Resources should establish a firm deadline for the release of its Annual Report each year to ensure timeliness, beginning with the 1999-2000 fiscal year.

2. The Ministry of Natural Resources should endeavour to maintain the independence of the external audit process. All necessary information relevant to the audit should be assembled and made available to the audit team by the Crown and the forest industry on a timely basis.

3. The Ministry of Natural Resources' Annual Reports should include the most recent assessment of the status of harvest area renewals for each management unit; such details should also be included in the *State of the Forest Reports* every five years. The Annual Reports should provide an evaluation of renewal performance indicators, identify deficiencies in forest renewal activity, summarize fines and penalties related to compliance monitoring with comparative data, and outline remedial steps for corrective action with timelines.

4. The Ministry of Natural Resources should assess the impact of the Forest Information Manual on forestry planning and monitoring by April 2003. This assessment should address, but not be limited to a review of Ministry procedures, maintenance of information for each management unit, ease of public access, delivery of the forest resources inventory, quality assurance procedures and overall cost-effectiveness improvements.

5. The Ministry of Natural Resources should ensure that Sustainable Forest Licensees submit quantitative analyses of significant variations in harvest levels, with specific commitments for remedial action, accompanied by timelines. The Ministry should monitor the variance between planned and actual harvest levels, and oversee the implementation of corrective actions by each management unit.

6. The Ministry of Natural Resources should review its new procedure for the issuance of mill licences, taking into account company mergers and acquisitions, and the extension of the licensing period. To ensure consistency in MNR reporting, forest companies should continue to file individual reports for each mill, regardless of changes in mill ownership. A status report on this matter should be submitted to the Standing Committee on Public Accounts by April 30, 2002.

7. The Ministry of Natural Resources should assess the new compliance reporting system. This review should include an assessment of the functionality of the system and the capacity to provide the necessary

information for enhanced compliance monitoring, with attention to high-risk areas of the province and types of infractions.

8. The Ministry of Natural Resources should provide the forest industry with pertinent historical information on provincial forest operations. This information should be used by industry to enhance its forest compliance planning.

9. The Ministry of Natural Resources should develop provincial standards for compliance inspections by the forest industry. These provincial standards would help to resolve situations requiring judgement, for example, the permitted forestry debris level on a harvested site.

10. The Ministry of Natural Resources should conduct an independent third-party review of its risk-based strategy for compliance monitoring. This review should address all matters related to the benefits derived from focusing resources on areas with a high risk or identifiable propensity for infractions. The report should be completed by March 31, 2003 and a copy should be forwarded to the Clerk, Standing Committee on Public Accounts.

11. The Ministry of Natural Resources should fulfil its commitment to complete the follow-up review on compliance and enforcement by March 31, 2002. This review should identify strengths and weaknesses in the current approaches and recommend specific remedial actions, with timelines, for implementation during 2002-2003.

12. The Ministry of Natural Resources should review its record-keeping on enforcement matters to help ensure compliance. This review should track repeat offenders, and ensure that penalties have been imposed on a consistent basis and that corrective measures have been taken. MNR should take into account historical enforcement data for the past decade for comparative purposes using appropriate indicators.

13. The Ministry of Natural Resources should monitor the Forest Renewal Trust's accounts to ensure that minimum balances are maintained. The status of the balances in these accounts should be disclosed in the Ministry's annual reporting on the Forest Management Program.

Legislative Assembly of Ontario

Assemblée législative de l'Ontario

# COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS

## PROGRAMME DE GESTION FORESTIÈRE

(Section 3.13, Rapport spécial du vérificateur provincial pour 2000)

2e session, 37e législature
50 Élizabeth II

**Données de catalogage avant publication de la Bibliothèque nationale du Canada**

Ontario. Assemblée législative. Comité permanent des comptes publics
Programme de gestion forestière (Section 3.13, Rapport spécial du vérificateur provincial pour 2000)

Texte en français et en anglais disposé tête-bêche.
Titre de la p. de t. additionnelle: Forest Management Program (Section 3.13, 2000 Special report of the Provincial Auditor)
ISBN 0-7794-2238-4

1. Forêts--Gestion—Ontario--Évaluation. I. Titre. II. Titre: Forest Management Program (Section 3.13, 2000 Special report of the Provincial Auditor)

KEO455.O56 2001 354.5'52439'09713 C2001-964011-0F

Legislative Assembly of Ontario

Assemblée législative de l'Ontario

L'honorable Gary Carr,
Président de l'Assemblée législative

Monsieur le président,

Le Comité permanent des comptes publics a l'honneur de présenter son rapport et le confie à l'Assemblée.

Le président du comité,

John Gerretsen

Queen's Park
Novembre 2001

**COMPOSITION DU**

**COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS**

**JOHN GERRETSEN**
**Président**

**BRUCE CROZIER**
**Vice-président**

**RAMINDER GILL**

**SHELLEY MARTEL**

**JULIA MUNRO**

**JOHN HASTINGS**

**BART MAVES**

**RICHARD PATTEN**

---

**Tonia Grannum**
**Greffière du comité**

**Ray McLellan**
**Recherchiste**

# TABLE DES MATIÈRES

TABLE DES MATIÈRESI

PRÉAMBULE 1

1. INTRODUCTION 1
1.1 Conclusions du rapport de vérification 1
1.1.1. Conclusions et recommandations du Comité 3

2. MESURE ET COMPTE RENDU DE LA DURABILITÉ DES FORÊTS 3
2.1. Aperçu 3
2.1.1. Budget du programme 4
2.2. Exigences en matière de rapports 5
2.2.1. Rapports annuels 5
2.2.2. Processus de vérification indépendante 7
2.3. Mesures de l'efficacité 8
2.3.1. Régénération et offre de bois 8

3. OPÉRATIONS DE GESTION FORESTIÈRE 11
3.1. Information forestière 11
3.1.1. Données sur les inventaires forestiers 11
3.2 Planification et récolte 13
3.2.1. Récoltes prévues et récoltes réelles 13
3.3 Installations de transformation des ressources forestières 14
3.3.1. Permis/rapport des scieries 15
3.4. Régénération et entretien des forêts 16

4. SURVEILLANCE DE LA CONFORMITÉ 16
4.1 Inspections relatives à la conformité 16
4.1.1. Plan de conformité forestière et inspections ponctuelles 17
4.1.2. Écart dans les résultats des inspections 20
4.2 Pratiques d'application de la loi 22
4.2.1. Rôle du ministère/de l'industrie relativement à l'application de la loi 23
4.2.2 Pénalités imposées 23

5. FONDS FORESTIERS 25
5.1. Administration de la fiducie 26

6. RECETTES TIRÉES DES ACTIVITÉS FORESTIÈRES 27

7. LISTE DES RECOMMANDATIONS 28

## PRÉAMBULE

Le vérificateur provincial a présenté son rapport sur le programme de gestion forestière à la section 3.13 du *Rapport spécial 2000 sur l'obligation de rendre compte et l'optimisation des ressources*. Le Comité permanent des comptes publics a tenu des audiences portant sur ce rapport le 1er mars 2001, en présence de fonctionnaires du ministère des Richesses naturelles. Le présent rapport contient les conclusions et les recommandations du Comité portant sur le programme de gestion forestière.

Le Comité remercie les fonctionnaires du ministère des Richesses naturelles d'avoir assisté aux audiences. De plus, il est reconnaissant de l'aide qui lui a été apportée au cours du déroulement des audiences par le Bureau du vérificateur provincial, le greffier du Comité et la Direction des services de recherches et d'information de l'Assemblée législative de l'Ontario.

## 1. INTRODUCTION

En vertu de la *Loi sur la durabilité des forêts de la Couronne*, le ministère des Richesses naturelles est responsable de faire appliquer la réglementation sur les activités de planification, d'information, de récolte et de régénération forestières, les fonds en fiducie pour le reboisement, de même que les installations de transformation. La Loi prévoit également des sanctions et des pénalités à imposer en cas de non-conformité.

La vérification visait à déterminer si l'on avait instauré des systèmes, des politiques et des procédures satisfaisants pour mesurer avec quelle efficacité le programme de gestion forestière permettrait d'assurer la vitalité à long terme des forêts de la Couronne en Ontario et d'en rendre compte, pour assurer la conformité aux lois et aux politiques et repérer les régions nécessitant l'application de mesures correctrices et pour garantir que les ressources soient gérées dans le respect des principes d'économie et d'efficience[1].

### 1.1 Conclusions du rapport de vérification

La *Loi sur la durabilité des forêts de la Couronne* a été votée en 1994. Deux ans plus tard, le ministère des Richesses naturelles (le ministère) a mis en application un plan de réduction des effectifs et de restructuration. En conséquence, ce sont maintenant les sociétés de gestion forestière titulaires d'un permis qui assument la responsabilité de la planification de la durabilité des forêts et de la régénération forestière, alors que le ministère n'a plus qu'un rôle de supervision de ces activités.

Le Fonds de reboisement et le Fonds de réserve forestier ont été créés en vertu de la *Loi sur la durabilité des forêts de la Couronne* pour financer les frais de reboisement engagés par les sociétés de gestion forestière et le ministère. En

---

[1] Ontario, Bureau du vérificateur provincial, *Rapport spécial 2000 sur l'obligation de rendre compte et l'optimisation des ressources* (Toronto : le Bureau, novembre 2000), p. 254 et 255.

1999-2000, les Fonds ont versé 104,8 millions de dollars, principalement pour les frais de régénération et frais connexes. Les titulaires de permis qui récoltent du bois de la Couronne sont tenus de contribuer à ces Fonds. Les sociétés de gestion forestière versent des droits de coupe au Trésor de la province, et en 1999-2000, ces droits s'élevaient à 155,7 millions de dollars.

Le vérificateur provincial a conclu que le ministère n'était pas suffisamment renseigné pour être en mesure de s'acquitter correctement de son obligation de rendre compte tous les ans de la gestion des forêts de la Couronne en Ontario. De plus, le passage de la gestion directe d'un grand nombre d'aspects de la foresterie à la mise en oeuvre de procédures de supervision et de surveillance adéquates n'est pas terminé.

Voici les conclusions du vérificateur provincial :

- bien que le ministère soit tenu de soumettre un rapport tous les ans, le dernier rapport annuel qu'il a publié sur la gestion des forêts de la Couronne, au moment de la vérification, correspondait à l'exercice 1995-1996 [les rapports annuels pour les exercices 1997-1998 et 1998-1999 ont été déposés le 22 janvier 2001 et le 7 mars 2001, respectivement];
- en raison d'une insuffisance de renseignements, les forestiers professionnels agréés ne pouvaient évaluer « la régénération des zones exploitées » dans 25 pour 100 des unités de gestion forestière vérifiées;
- les inventaires des ressources forestières remontaient à plus de 20 ans dans 16 pour 100 des unités de gestion forestière. C'est une amélioration par rapport à la dernière vérification faite en 1994 par le Bureau du vérificateur provincial : à l'époque, les inventaires de 55 pour 100 des unités étaient désuets;
- les sociétés de gestion forestière devaient fournir une analyse plus détaillée des écarts importants par rapport aux prévisions;
- les plans conçus pour la durabilité des forêts étaient compromis par les installations de transformation qui, souvent, n'acceptaient pas tout le bois qu'elles avaient prévu de consommer en raison du manque de demande pour certaines essences;
- bien que, en général, les forestiers indépendants soient satisfaits des travaux de régénération et d'entretien effectués dans la majorité des unités de gestion qu'ils avaient vérifiées, ils estimaient nécessaire de mettre en oeuvre des mesures correctrices dans le reste des unités;
- la responsabilité des inspections de la conformité avait été confiée aux sociétés de gestion forestière, mais dans la région où le ministère continuait d'effectuer les inspections, ses inspecteurs avaient relevé un nombre d'infractions beaucoup plus élevé que celui indiqué par les inspecteurs de l'industrie;
- l'imposition de pénalités pour défaut de conformité n'était pas uniforme dans les bureaux de district;

- il y avait eu une réduction considérable du montant des droits de coupe dus par les sociétés de gestion forestière depuis l'examen des contrôles financiers qu'avait faits le vérificateur provincial en 1998.

Le vérificateur provincial a fait plusieurs recommandations dans la vérification 2000 en vue d'améliorer le programme de gestion forestière.

### *1.1.1. Conclusions et recommandations du Comité*

Le Comité permanent des comptes publics a approuvé les recommandations faites par le vérificateur provincial dans le rapport de vérification 2000 sur le programme de gestion forestière et a recommandé leur mise en œuvre par le ministère des Richesses naturelles. Le ministère a pris des engagements en rapport avec les recommandations du vérificateur provincial et des mesures pour résoudre certaines carences du programme[2]. Le Comité a préparé des recommandations de suivi dans le présent rapport à la lumière de ses conclusions aux audiences de mars 2001.

### Réponse du ministère au rapport du Comité

Le Comité permanent des comptes publics demande au ministère des Richesses naturelles de donner au greffier une réponse à son rapport dans les *120 jours* de la date de soumission au président de l'Assemblée législative, à moins d'indication contraire dans les recommandations.

## 2. MESURE ET COMPTE RENDU DE LA DURABILITÉ DES FORÊTS

### 2.1. Aperçu

Le ministère a fourni des renseignements généraux sur l'exploitation forestière des sociétés privées récoltant le bois de la Couronne, qui sont titulaires d'un permis délivré par le ministère des Richesses naturelles. Le programme de gestion forestière de la province a été considérablement modifié sous l'effet de trois mesures importantes depuis 1994 :

- l'évaluation environnementale de portée générale avant toute décision concernant la gestion des forêts imposée en 1994, est un document marquant portant sur la façon dont les forêts seraient gérées dans la province sur le plan des récoltes, de l'accès, de la régénération et de l'entretien;
- la promulgation de la *Loi sur la durabilité des forêts de la Couronne* en 1995, qui signifie que les sociétés titulaires d'un permis d'aménagement forestier durable, plutôt que le ministère des Richesses naturelles, deviennent directement responsables de la planification forestière. Les

[2] Ontario, Assemblée législative, Comité permanent des comptes publics, *Official Report of Debates (Hansard), 1st Session, 37th Parliament (1 March 2001)*: 439.

sociétés doivent aussi se charger de la régénération des forêts au nom de la Couronne;

- la mise en oeuvre du plan de restructuration du ministère en 1996, en association avec d'autres facteurs, a abouti à une transformation progressive du rôle du ministère des Richesses naturelles pour devenir un rôle de supervision des activités exercées par les sociétés[3].

Le permis d'aménagement forestier durable est le principal permis : il y en a 68 dans la province, couvrant des superficies allant de 300 000 hectares à quelque deux millions d'hectares[4].

Le ministère a conservé la responsabilité de l'approbation du plan et de la supervision des vérifications forestières indépendantes dans les régions couvertes par les permis d'aménagement forestier durable. Il est également chargé de la gestion de la faune, des zones protégées, des zones de loisirs et des intérêts qui ne sont pas liés au bois. Les sociétés de gestion forestière ont aussi assumé la responsabilité de la surveillance et de l'évaluation de la conformité au jour le jour[5].

Audiences du Comité

Dans le plan d'activités de la gestion forestière de 1996, on a relevé une modification importante des rôles et responsabilités en matière de conformité et d'application des règlements. Lors de la restructuration, les titulaires de permis d'aménagement forestier durable sont devenus les partenaires du ministère pour assurer la conformité. En échange d'un permis d'aménagement forestier durable, les sociétés assument la responsabilité de la planification de la conformité, la surveillance, l'inspection et les rapports sur l'exploitation, et prennent les mesures correctrices qui s'imposent[6]. Le ministère s'est chargé des initiatives suivantes : le programme de planification de la conformité, l'établissement de priorités pour des vérifications ponctuelles, la vérification des activités de l'industrie, l'application de mesures correctrices, l'application des lois et l'analyse et l'évaluation des tendances[7].

### *2.1.1. Budget du programme*

Le budget du programme de gestion forestière en 1999-2000 s'élevait à 68,8 millions de dollars pour un personnel de 662 équivalents à temps plein. Le ministère a expliqué que le budget couvre les éléments scientifiques, d'information et de services sur le terrain. Le dernier élément concerne les responsabilités de planification de la gestion forestière, quelques-unes des responsabilités en matière de conformité et l'application de la loi[8].

---

[3] Ibid.
[4] Ibid.
[5] Ibid.
[6] Ibid., p. 440.
[7] Ibid.
[8] Ibid., p. 443 et 444.

## 2.2. Exigences en matière de rapports

La *Loi sur la durabilité des forêts de la Couronne* donne une définition de la durabilité et un aperçu des bonnes pratiques forestières. Elle oblige aussi le ministère à rédiger et à déposer un rapport à l'Assemblée législative sur l'état des forêts de la Couronne au moins une fois tous les cinq ans. Aux termes d'une évaluation prescrite par la *Loi sur les évaluations environnementales*, le ministère est tenu de rédiger un rapport annuel sur la gestion forestière, et ce, jusqu'en 2003, année où le ministre de l'Environnement peut décider d'étendre ou de modifier la loi ou d'exiger une nouvelle évaluation.

Bien qu'un *Rapport annuel sur la gestion forestière* puisse fournir des renseignements en temps opportun et souligner les points nécessitant des mesures correctrices, au moment de la vérification, le dernier rapport remontait à l'exercice 1995-1996. Par la suite, le *rapport annuel de 1996-1997* a été déposé à l'Assemblée législative le 15 novembre 2000, suivi des rapports annuels de 1997-1998 et 1998-1999 les 22 janvier et 7 mars 2001, respectivement.

Le vérificateur provincial a recommandé que le ministère fasse un rapport annuel sur la gestion des forêts de la Couronne. À l'avenir, les rapports annuels doivent être terminés dans les 18 mois suivant l'exercice auquel ils s'appliquent.

Audiences du Comité

### 2.2.1. *Rapports annuels*

Conformément à la *Loi sur les évaluations environnementales*, le ministère est tenu de faire rapport tous les ans sur la gestion des forêts de la Couronne, ce qui permet de prendre rapidement des mesures correctrices. Le rapport annuel est une compilation des rapports sur toutes les unités de gestion et couvre une base d'information plus vaste que les vérifications des unités de gestion individuelles[9].

L'intention de la *Loi sur la durabilité des forêts de la Couronne* de 1994 était d'élaborer un plan de durabilité, assorti d'un mécanisme de soumission de rapport, conformément au Manuel de planification de la gestion forestière[10]. On se demande si le plan de durabilité est véritablement suivi, étant donné que des renseignements d'une importance essentielle relatifs à ce plan ne sont pas disponibles.

#### Retards dans la rédaction des rapports

Le ministère a expliqué les divers facteurs qui contribuent au délai de 18 mois nécessaire pour rédiger son rapport annuel à la fin de l'exercice. Pour le ministère, cette période de mise au point constitue un problème logistique :

---

[9] Ibid., p. 444.
[10] Ibid., p. 461.

> Des activités [forestières] ont lieu… le bois est récolté, etc., encore aujourd'hui [le 1er mars 2001]. Pour que nous puissions recueillir ces renseignements, ou qu'une société les recueille, il faudrait qu'un photographe prenne des photos aériennes pour voir où sont les régions où ont lieu les récoltes. Ces renseignements ne nous parviennent même pas avant novembre; donc, il y a un intervalle de six mois pendant lequel ils ne sont pas disponibles; on est simplement en train de les recueillir. On ne peut prendre les photographies que lorsque l'on voit les coupes, donc quand il n'y a pas de neige sur le sol. Pour certains de ces rapports, les renseignements sont recueillis au cours des mois d'été, lorsque les conditions le permettent…
>
> Ensuite, il y a une période de 12 mois pendant laquelle le MRN examine ces renseignements pour s'assurer qu'ils… sont exacts, que la récolte a bien eu lieu à l'endroit en question. Il faut peut-être que nous nous adressions à une société pour regarder la photographie, par exemple, et vérifier les renseignements. Le tout est recueilli pour les 68 unités de gestion et est compilé dans un rapport qui doit être soumis à approbation avant d'être déposé[11].

Le ministère a redoublé d'efforts pour terminer les rapports en temps voulu[12].

Recommandation du Comité

Le vérificateur provincial a souligné la nécessité de faire un rapport annuel sur la gestion des forêts. Le Comité est également d'avis que ces rapports sont essentiels pour assurer la bonne administration du programme de gestion forestière et répondre à l'obligation redditionnelle.

Le ministère a fourni au vérificateur provincial un calendrier de rattrapage pour la publication des rapports annuels. Le rapport annuel de 1999-2000 et les rapports subséquents seront terminés dans les 18 mois suivant la fin de l'exercice fiscal auquel ils se rapportent. Un *rapport sur l'état des forêts 1995-2000* doit être terminé à temps, en décembre 2001.

Le Comité recommande donc ce qui suit :

---

[11] Ibid., p. 444.
[12] Ibid., p. 461.

1. **Le ministère des Richesses naturelles doit fixer une date limite définitive pour la publication de son rapport annuel chaque année, afin de s'assurer qu'il est publié en temps opportun, à compter de l'exercice 1999-2000.**

Audiences du Comité (suite)

### *2.2.2. Processus de vérification indépendante*

Une vérification dans le domaine forestier doit être préparée par des experts-conseils indépendants pour chaque unité de gestion forestière tous les cinq ans, et il est prévu que le rapport sera disponible quatre mois après la fin de la vérification. Ces vérifications donneront un tableau des 68 unités de gestion individuelles sur une période de cinq ans, et l'on intégrera les conclusions aux rapports annuels[13].

Le Comité demande si le retard des vérifications pouvait être attribué au réexamen des conclusions sur la durabilité des forêts par les équipes de vérification qui, à leur tour, révisaient les rapports préparés par le vérificateur indépendant[14]. Le ministère explique que le cas en question, soulevé pendant les audiences, était celui d'une unité en cours de transformation. Les titulaires de permis avaient fondé une nouvelle société, composée d'anciennes unités de la Couronne, qui devait être gérée par une coopérative. Il y avait eu des difficultés dans la communication de renseignements recueillis par la Couronne comparés aux renseignements que devait recueillir la nouvelle société[15]. Dans ce cas, le Comité du Fonds de réserve forestier avait demandé que l'on examine des renseignements supplémentaires, et le ministère avait donné instruction au bureau de district et à la société de rassembler ces renseignements.

Selon le ministère, il est inhabituel de demander à une équipe de vérification d'examiner de nouveaux renseignements, lorsqu'une vérification est terminée. De plus, le MRN a souligné que cela n'avait eu aucune influence sur les conclusions et que le cas mentionné était le seul cas dans lequel on avait demandé des renseignements supplémentaires au cours d'une vérification indépendante[16].

Recommandation du Comité

Processus de vérification indépendante

Il faut maintenir les normes professionnelles régissant les vérificateurs indépendants. Pour assurer l'intégrité de la vérification effectuée, les interventions externes d'une équipe de vérification, comme le réexamen de documents après leur vérification, peuvent être inappropriées.

Le Comité recommande donc ce qui suit :

---

[13] Ibid., p. 444.
[14] Ibid. p. 444 et 445
[15] Ibid., p. 445.
[16] Ibid., p. 445 et 446.

2. **Le ministère des Richesses naturelles doit s'efforcer de préserver l'indépendance du processus de vérification externe. Tous les renseignements pertinents doivent être rassemblés et mis à la disposition de l'équipe de vérification par la Couronne et l'industrie forestière en temps opportun.**

## 2.3. Mesures de l'efficacité

Dans son *plan d'activités de 1999-2001*, le ministère proposait une mesure de la durabilité des forêts baptisée « régénération des zones exploitées ». Un examen, par le ministère, des vérifications indépendantes de 20 unités de gestion forestière effectuées en 1998 et 1999 a permis de constater que 25 pour 100 des unités avaient omis de faire un rapport sur la régénération des zones exploitées, et que les résultats obtenus par les autres unités avaient un taux de réussite allant de 53 à 100 pour 100. Dans cinq ans, le ministère utilisera les résultats accumulés des 68 unités de gestion pour aboutir à une conclusion sur l'état de régénération des forêts de la Couronne.

Le vérificateur provincial estimait que les conclusions tirées de données aussi incomplètes pouvaient être trompeuses, et recommandait que les évaluations nécessaires soient effectuées dans chaque unité de gestion forestière. Le ministère a répondu qu'il prendrait des mesures afin de s'assurer que les aménagistes respectent leurs obligations en matière de rapport pour les activités de régénération et afin de rehausser l'évaluation des résultats.

Audiences du Comité

### *2.3.1. Régénération et offre de bois*

L'écart entre la récolte et la régénération est difficile à établir parce que les plans de régénération à longue échéance durent plusieurs années. Il s'écoule un certain laps de temps entre le moment où l'on fait la récolte dans une région et celui où l'on évalue les possibilités de régénération. La situation peut se compliquer du fait de catastrophes naturelles, comme les incendies, la sécheresse, les insectes, les maladies; il faut donc que les mesures de régénération de la forêt prennent en compte ces facteurs naturels.

La gestion du risque est intégrée dans le système pour déterminer l'offre de bois à récolter, et l'on procède à des ajustements en cas de catastrophes naturelles. Le ministère décide que, à un moment donné, le site où a eu lieu la récolte doit être régénéré jusqu'à un certain point, avec des arbres d'une certaine essence et d'une certaine hauteur[17].

[17] Ibid., p. 450.

## Insuffisance de l'offre de bois

Le Comité a posé des questions sur la possibilité d'une insuffisance de l'offre de bois dans le Nord de l'Ontario au cours des 20 prochaines années et la nécessité d'aller plus au nord pour les récoltes. La question qui se pose est celle de l'impact sur l'environnement et les terres des Premières nations[18]. Le ministère a reconnu qu'on prévoyait une baisse des coupes possibles à l'avenir et a expliqué qu'il prenait des mesures, comme les suivantes :

- encourager les sociétés à utiliser la cime des arbres pour la pâte à papier;
- couper des peuplements que l'on avait épargnés;
- pratiquer une politique de gestion forestière intensive, tout en suivant les normes environnementales, et surveiller et planifier la croissance et le rendement pour augmenter l'offre de fibre;
- combiner le produit forestier et la scierie appropriés;
- se préparer à des négociations sur les terres au nord de la zone actuelle de récolte (par exemple, les terres des Premières nations). Il faut dresser un plan d'aménagement en accord avec les collectivités avant de négocier un bail pour ces terres[19].

Le ministère a souligné que l'écart entre les récoltes et les niveaux de régénération se comblait, ce qui était le résultat d'une amélioration constante de la régénération[20]. Le ministère a garanti au Comité qu'il s'occupait de cette question en renforçant la responsabilité qu'a l'industrie de lui fournir des renseignements en temps opportun[21].

## Rapport sur la régénération des forêts/plans de récolte quinquennaux

L'incapacité d'évaluer la régénération des zones exploitées dans 25 pour 100 des unités de gestion forestière est préoccupante[22]. En réaction, le ministère a pris des mesures pour s'assurer que les aménagistes se conforment à l'obligation de faire rapport sur les activités de régénération en organisant de nombreuses rencontres avec des représentants de l'industrie. Des réunions ont eu lieu avec des sociétés, au niveau de la haute direction, et avec des associations.

Il est nécessaire de former les sociétés forestières en leur expliquant les nouvelles directives pour la préparation des plans et des rapports détaillés sur la régénération forestière. Le ministère se servira du manuel opérationnel proposé et des mécanismes de réglementation pour s'assurer de la conformité et veiller à ce que les renseignements lui soient fournis. Les titulaires de permis forestier sont tenus de fournir une analyse quantitative des écarts entre les récoltes prévues et

---

[18] Ibid., p. 462.
[19] Ibid.
[20] Ibid., p. 450.
[21] Ibid., p. 441.
[22] Ibid.

les récoltes réelles. Le ministère a expliqué qu'il y aura toujours des raisons pour lesquelles les prévisions de récolte ne seront pas exactes, mais dans ces cas, il faudra fournir une explication[23]. Par exemple, le rapport portant sur un plan de récolte quinquennal peut ne pas être rédigé à temps en raison d'une grève ou d'un incendie.

### Rapport sur l'état des forêts (2001)

Le ministère s'est engagé à produire un rapport quinquennal sur l'état des forêts à la fin de 2001, en documentant les progrès dans la gestion forestière durable, conformément aux exigences juridiques et politiques concernant les rapports sur la gestion forestière. Il tiendra compte des indicateurs de durabilité reconnus par le Conseil canadien des ministres des forêts[24].

Le rapport sur l'état des forêts est considéré comme la meilleure mesure de la durabilité. C'est un rapport de grande envergure, fournissant des indicateurs sur les poissons et la faune, l'habitat des oiseaux et les forêts[25]. De plus, le ministère a entrepris un examen de la publication d'un inventaire des ressources forestières qui comprendra un élément d'assurance de la qualité, associé à des améliorations efficaces sur le plan des coûts pour les aménagistes et le public[26].

Recommandation du Comité

### Rapports sur la régénération des zones exploitées

Le ministère attache une grande importance à l'exactitude des estimations sur le niveau de récolte prévu dans les plans de gestion forestière futurs, et prend des mesures pour corriger les écarts entre la récolte prévue et la récolte réelle par le biais de programmes de formation et de vérifications indépendantes des forêts[27].

Le Comité a conclu que les rapports des unités de gestion forestière sur la régénération des zones exploitées sont indispensables pour la viabilité à long terme des ressources forestières et pour l'industrie du bois. Le ministère a indiqué qu'il s'assurerait que les aménagistes se conforment à leurs obligations redditionnelles pour les activités de régénération et se chargent de l'évaluation de l'ensemble de l'« état de la régénération » des forêts de la Couronne. Il s'est engagé à atteindre un taux de réussite de 96 pour 100 pour la régénération forestière et à faire rapport sur tout écart important au niveau de la régénération.

Le Comité recommande donc ce qui suit :

2. **Les rapports annuels du ministère des Richesses naturelles doivent inclure l'évaluation la plus récente de l'état de la régénération des**

[23] Ibid. p. 442.
[24] Ibid., p. 461.
[25] Ibid.
[26] Ibid., p. 440.
[27] Ibid.

**zones exploitées pour chaque unité de gestion; ces détails doivent aussi être inclus dans les rapports quinquennaux sur l'état des forêts. Les rapports annuels doivent fournir une évaluation des indicateurs de rendement au niveau de la régénération, indiquer les insuffisances des activités de régénération forestière, donner la liste des amendes et pénalités liées à la surveillance de la conformité, avec des comparaisons, et donner un aperçu des mesures correctrices avec les calendriers y afférents.**

## 3. Opérations de gestion forestière

### 3.1. Information forestière

La vérification du vérificateur provincial en 1994, portant sur le programme de gestion forestière, a révélé qu'environ 55 pour 100 des inventaires des ressources forestières existants remontaient à plus de 20 ans. Bien que d'importants progrès aient été réalisés au moment de la vérification 2000, l'inventaire de plus de 16 pour 100 des unités de gestion forestière datait de plus de 20 ans. Le ministère prévoyait de faire mettre à jour tous les inventaires d'ici la fin de l'exercice 2000-2001. Le vérificateur provincial a recommandé au ministère de produire un manuel relatif à l'information forestière sur la collecte des inventaires de ressources forestières et la mise en oeuvre de méthodes de supervision adéquates pour avoir l'assurance que les inventaires forestiers sont exacts, mis à la disposition du public et contiennent des renseignements à jour pour chaque unité de gestion forestière.

Audiences du Comité

#### *3.1.1. Données sur les inventaires forestiers*

Le ministère a expliqué que l'inventaire forestier comprend deux volets, communément appelés ré-inventaire et mise à jour de l'inventaire. Le cycle de 20 ans est utilisé pour effectuer un nouvel inventaire et, tous les cinq ans, l'inventaire est mis à jour lorsque l'on prépare les plans de gestion forestière[28].

Le processus de mise à jour des inventaires a été amélioré récemment par l'informatisation. Ces renseignements sont mis à la disposition des équipes de planification des unités de gestion forestière tous les cinq ans, au moment de l'élaboration des plans de gestion forestière, et le ministère est tenu au courant de ces données au moment de la planification.

Le ministère exerce un rôle de supervision et a la responsabilité de veiller à ce que la collecte des informations sur les inventaires des ressources soit cohérente et assujettie aux paramètres d'assurance de la qualité. Ces normes doivent être énoncées dans le manuel relatif à l'information publié par le ministère[29].

---

[28] Ibid., p. 441.
[29] Ibid., p. 441-442.

Le ministère travaille en partenariat avec l'industrie forestière, ce qui oblige les deux parties à collaborer pour atteindre leurs objectifs communs en vertu de la *Loi sur la durabilité des forêts de la Couronne* et des évaluations environnementales de portée générale[30]. Le ministère adopte une stratégie scientifique pour la recherche et l'application de la technologie, et le Manuel relatif à l'information forestière contient les renseignements requis des titulaires de permis. Les sociétés exploitent les terres de la Couronne et leurs activités sont bien connues[31].

### Manuel relatif à l'information forestière

Le Manuel relatif à l'information financière est un instrument de réglementation à la disposition du MRN, pour s'assurer que les sociétés fournissent les renseignements nécessaires. On y trouve les normes de collecte de données et le calendrier de présentation des rapports, à compter du 25 avril 2001[32]. Le but du manuel est le suivant :

- décrire les rôles et les responsabilités du ministère et de l'industrie forestière pour s'assurer que l'information est recueillie et que les rapports sont à jour;
- prescrire les renseignements obligatoires et les produits d'information demandés par le ministère;
- donner au personnel sur le terrain du MRN le pouvoir juridique d'imposer le respect des normes[33].

Le vérificateur provincial a noté dans la vérification 2000 que le ministère n'avait pas terminé le Manuel relatif à l'information forestière en ce qui concerne les inventaires des ressources forestières, conformément à la *Loi sur la durabilité des forêts de la Couronne.*

Recommandation du Comité

Le Comité a reconnu l'utilité du Manuel relatif à l'information forestière, entré en vigueur le 25 avril 2001, pour établir des règlements concernant la collecte des inventaires sur les ressources forestières et la mise en application de méthodes de supervision afin de s'assurer que les renseignements concernant les inventaires forestiers sont exacts, rendus publics et tenus à jour pour chaque unité de gestion forestière.

Au moment de la vérification, le MRN terminait les consultations avec les intervenants sur le Manuel relatif à l'information forestière. De plus, le ministère s'est engagé à entreprendre un examen de la distribution de l'inventaire des

---

[30] Ibid., p. 462.
[31] Ibid., p. 448.
[32] Ibid., p. 441.
[33] Ibid., p. 439-440.

ressources forestières, y compris l'élément assurance de la qualité, pour améliorer le rapport coût-efficacité des aménagistes.

Le Comité recommande donc ce qui suit :

3. **Le ministère des Richesses naturelles doit évaluer l'impact du Manuel relatif à l'information forestière sur la planification et la surveillance des forêts d'ici avril 2003. Cette évaluation doit porter, sans s'y limiter, sur les méthodes employées par le ministère, les informations pour chaque unité de gestion, la facilité d'accès pour le public, la distribution de l'inventaire des ressources forestières, les méthodes relatives à l'assurance de la qualité et les améliorations du rapport coût-efficacité.**

## 3.2 Planification et récolte

En vertu de la *Loi sur la durabilité des forêts de la Couronne*, il faut préparer un plan de gestion forestière tous les cinq ans pour chaque unité de gestion forestière. La Loi exige également l'établissement de calendriers de travaux annuels qui doivent correspondre aux plans. Dans le cadre de la vérification, nous avons examiné les plans et les calendriers de travaux établis par des sociétés dans sept bureaux de district. Bien que tous les plans aient été réalisés en conformité avec la loi, et que les calendriers des travaux aient été approuvés en bonne et due forme par le personnel du ministère, plus de la moitié des bureaux ont déclaré que les sociétés avaient l'habitude de surexploiter ou de sous-exploiter les ressources forestières de manière importante. La vérification a permis de constater qu'il était nécessaire de fournir des renseignements plus détaillés sur les écarts de récolte par rapport aux prévisions.

Le vérificateur provincial a recommandé que le ministère exige une analyse quantitative approfondie des écarts entre les récoltes prévues et les récoltes réelles, et fasse des recommandations sur les mesures correctrices à apporter dans tous les cas où il y a des écarts importants par rapport aux prévisions du volume des récoltes. Le ministère a répondu qu'il veillerait à ce que les titulaires de permis d'aménagement forestier fournissent une analyse quantitative des écarts, et qu'il appliquerait les mesures correctrices nécessaires pour y remédier.

Audiences du Comité

### *3.2.1. Récoltes prévues et récoltes réelles*

Le Comité s'est penché sur la question de la responsabilité de l'industrie forestière à l'égard des inventaires et de la planification des récoltes, et a demandé des clarifications sur l'établissement des inventaires de base et la vérification de l'offre de bois[34]. Le ministère s'est engagé à s'assurer que les titulaires de permis d'aménagement forestier durable fournissent une analyse quantitative des écarts

[34] Ibid., p. 441.

importants entre les volumes prévus et les volumes réels de récolte, et il prendra des mesures correctrices pour remédier à ces écarts.

Recommandation du Comité

Les incertitudes inhérentes à l'industrie des produits forestiers continueront à contribuer aux écarts et, par conséquent, il faudra constamment apporter des corrections aux prévisions par rapport à la réalité.

Le Comité recommande donc ce qui suit :

4. **Le ministère des Richesses naturelles doit s'assurer que les titulaires de permis d'aménagement forestier durable soumettent les analyses quantitatives des écarts importants de volumes de récolte, accompagnées d'engagements précis à prendre des mesures correctrices, selon un calendrier. Le ministère doit surveiller les écarts entre les volumes de récolte prévus et réels et superviser la mise en oeuvre de mesures correctrices de la part de chaque unité de gestion.**

## 3.3 Installations de transformation des ressources forestières

L'Ontario compte environ 120 installations ou scieries agréées. Les permis sont accordés pour cinq ans, et leurs titulaires sont tenus de fournir des rapports annuels sur la production, l'emploi et les ventes. Le vérificateur a constaté que 13 installations étaient exploitées sans permis valide et que le ministère ne recevait pas les rapports annuels dans les délais prévus. Dans certains cas, les rapports ne contenaient pas tous les renseignements demandés.

L'absence de demande de certaines essences était l'une des principales raisons pour lesquelles un grand nombre de scieries ne respectaient pas les engagements pris auprès des sociétés d'accepter des ressources forestières. Le ministère ne surveillait pas l'ampleur de ce phénomène. Dans les plans de gestion forestière examinés par le personnel du vérificateur provincial, la demande future du marché et les besoins des scieries n'avaient pas été évalués correctement.

Le vérificateur provincial a recommandé que le ministère veille à ce que les scieries en exploitation soient titulaires d'un permis, qu'elles fassent les rapports annuels d'information requis et les envoient dans les délais prévus, et que l'on tienne compte de la demande du marché lors de l'élaboration des plans de gestion forestière. Le ministère a répondu qu'il veillerait à ce que les scieries en exploitation soient titulaires d'un permis et soumettent les rapports d'information demandés. Il veillera également à ce que, lors de l'élaboration des plans de gestion forestière, on évalue la demande du marché et les besoins en ressources forestières des scieries locales.

Audiences du Comité

### *3.3.1. Permis/rapport des scieries*

Le ministère a informé le Comité que les scieries exploitées sans permis valide au moment de la vérification ne détenaient pas de permis en raison des fusions et rachats en cours. Les problèmes décelés dans le domaine des permis et des rapports se sont aggravés au cours des dernières années en raison de ces changements de propriétaire[35].

Les nouvelles coopératives de l'industrie représentent un regroupement de petits exploitants qui supervisent les unités de gestion autrefois gérées par la Couronne. Depuis la période de transition, les coopératives sont exploitées dans le cadre d'un seul permis plutôt que de permis multiples. Elles ont fait savoir qu'elles ne veulent pas être évaluées collectivement, sur le plan des mesures correctrices, du fait qu'une partie du groupe ne respecte pas les normes. Le ministère a des mesures correctrices qui incluent des poursuites et des ordonnances en vue de redresser les infractions[36]. Au moment des audiences, toutes les scieries étaient titulaires d'un permis[37].

Le ministère a indiqué que, à compter du 31 mars 2001, de nouvelles méthodes seraient en place pour la délivrance des permis de scierie prenant en compte les fusions et rachats de sociétés. Si une société rachète une scierie, par exemple, on attribuera à cette scierie un niveau fonctionnel de consommation de bois qui pourrait être modifié en cas de changement subséquent de propriétaire[38]. Le ministère a également l'intention de prolonger la durée de validité des permis de scierie. La responsabilité des rapports sur les récoltes réelles et la régénération incombe à l'unité de gestion, indépendamment de l'exploitation des scieries individuelles.

Recommandation du Comité

Le Comité souligne la nécessité pour les scieries d'adopter des méthodes de délivrance de permis appropriées et de soumettre des rapports, en se fondant sur les antécédents opérationnels des scieries individuelles pendant plusieurs années. Ce qui est en jeu est la nécessité pour chaque scierie de remplir ses engagements opérationnels, quel qu'en soit le propriétaire. Le ministère s'est engagé à faire respecter la conformité grâce à une nouvelle méthode de délivrance de permis pour les sociétés fusionnées ou rachetées[39].

Le Comité recommande donc ce qui suit :

5. **Le ministère des Richesses naturelles doit examiner sa nouvelle méthode de délivrance de permis aux scieries, en prenant en compte**

---

[35] Ibid., p. 443.
[36] Ibid.
[37] Ibid., p. 451.
[38] Ibid.
[39] Ibid., p. 440.

**les fusions et rachats de sociétés, et la prolongation de la période de validité. Pour assurer l'homogénéité des rapports au MRN, les sociétés forestières devraient continuer à déposer des rapports individuels pour chaque scierie, sans se préoccuper des changements de propriétaire. Un rapport de la situation à ce sujet doit être soumis au Comité permanent des comptes publics d'ici le 30 avril 2002.**

### 3.4. Régénération et entretien des forêts

Les plans de gestion forestière doivent inclure une description des résultats attendus des activités de régénération et d'entretien, de la méthode qui sera utilisée pour obtenir ces résultats et des normes qui serviront à les évaluer. Ces activités doivent respecter les spécifications fournies pour chaque unité de gestion par un forestier professionnel agréé.

En examinant un échantillon de rapports de forestiers indépendants rédigés en 1999, on a constaté qu'ils étaient satisfaits du travail réalisé dans la majorité des unités vérifiées. Pour le reste, les forestiers prétendaient que le manque d'activités de régénération et d'entretien était avant tout imputable au manque de fonds.

Le vérificateur provincial a recommandé que toutes les unités soient gérées avec le souci de leur durabilité, et que les sociétés soient tenues de reconnaître et d'expliquer les écarts importants entre les activités de régénération et d'entretien réelles et prévues et d'en rendre compte, de déterminer quelles étaient les unités de gestion où les travaux n'atteignaient jamais les objectifs prévus et d'appliquer les mesures correctrices nécessaires. En réponse, le ministère a dit qu'il veillerait à ce que les titulaires de permis se conforment à leurs obligations en matière de régénération et d'entretien, qu'ils remédient aux écarts dans ces domaines et prennent les mesures correctrices qui s'imposent pour atteindre les objectifs de régénération.

## 4. SURVEILLANCE DE LA CONFORMITÉ

### 4.1 Inspections relatives à la conformité

Les sociétés de gestion financière sont tenues de préparer un plan de conformité forestière à soumettre à l'approbation du ministre. Depuis le 1er avril 1998, les inspections relatives à la conformité ont été confiées aux sociétés titulaires d'un permis d'aménagement forestier durable.

Le vérificateur provincial a choisi la période d'avril à juin 1999 pendant laquelle le ministère a effectué 650 inspections dans des régions où cette responsabilité avait été confiée aux sociétés de gestion forestière[40]. Parmi les infractions relevées, citons des cas comme les entrées par effraction et le franchissement de cours d'eau[41]. Les inspecteurs du ministère ont trouvé un nombre

[40] Ibid., p. 446.
[41] Ibid., p. 446 et 453.

considérablement plus élevé de cas de non-conformité que ne l'a fait le personnel de l'industrie. Il est suggéré dans le rapport de vérification que l'on utilise le système de vérification de la conformité du ministère pour élaborer une stratégie de conformité basée sur le risque.

Le vérificateur provincial a recommandé au ministère de déterminer les régions qui posent un risque élevé de non-conformité, de fournir aux sociétés les renseignements provenant des inspections précédentes du ministère, d'observer et de rehausser les compétences des inspecteurs des sociétés et d'évaluer le processus actuel d'inspection. Le ministère approuve les conclusions du vérificateur provincial, et il entreprendra l'examen des activités en matière de conformité et d'application de la loi.

Audiences du Comité

### *4.1.1. Plan de conformité forestière et inspections ponctuelles*

Les plans annuels de conformité de l'industrie couvrent tous les aspects de ses activités. Environ deux tiers des inspections sont confiées à l'industrie forestière et le reste, au ministère. Le ministère a expliqué le partage des responsabilités pour ces inspections sur le terrain :

> En 2000, nous [le MRN] effectuerons probablement près de 6 000 inspections en tout : plus ou moins 4 000 seront confiées à l'industrie forestière et plus ou moins 2 000 au MRN. Si l'on revenait en arrière, disons en 1995-1996, lorsque seul le MRN faisait les inspections, ce chiffre se serait rapproché des 4 000. Donc, au cours de la période de 1995 à nos jours, nous sommes passés d'environ 4 000 inspections à 6 000, et au cours de cette période… l'industrie est entrée dans le circuit et réalise maintenant plus des deux tiers des 6 000 inspections annuelles[42].

Compte rendu d'inspection informatisé

Le système de compte rendu de conformité du ministère est informatisé et a un cadre de compte rendu commun, formaté, qui enregistre les types et les dates des incidents. Dans ce système, on regroupe les résultats des inspections, soit 5 000 à 6 000 inspections par an. Les statistiques sont analysées afin de détecter la tendance à des problèmes récurrents[43].

> À l'heure actuelle, le ministère met au point un système de compte rendu de conformité qui fera

[42] Ibid., p. 453.
[43] Ibid., p. 442.

> automatiquement apparaître les tendances et les dossiers d'activités de conformité, dans le domaine forestier. Ces dossiers [dans le système de compte rendu de conformité], combinés aux vérifications indépendantes, serviront dans le temps à étayer un processus d'inspection efficace et économique. Le MRN continuera à examiner les plans annuels de conformité, à inspecter ponctuellement les activités de gestion forestière, pour voir si elles respectent les plans de conformité, et à analyser régulièrement les résultats des inspections (celles de l'industrie et les siennes) pour détecter les points inquiétants[44].

Les technologies de l'information ont amélioré la conformité grâce à des systèmes capables de regrouper les résultats des inspections et fournissant des analyses de tendances. Elles ont aussi produit des systèmes avancés d'information géographique, grâce auxquels on obtient des cartes sous forme numérique, permettant la simulation d'une diversité d'activités sur le terrain et l'évaluation de leur impact avant d'entamer les activités[45].

### Infractions au niveau des districts

Le vérificateur provincial a relevé des infractions dans quatre districts au cours des exercices 1997-1998 et 1998-1999. Ces infractions se rapportaient à des activités de récolte illégales et exécutées sans permis[46]. Le MRN a été tenu au courant de ces problèmes récurrents dans ces régions et a répondu que des mesures correctrices avaient été prises[47].

### Inspections ponctuelles par le ministère

Le processus de surveillance et d'inspection a été remanié, le MRN étant chargé de surveiller les activités par le biais d'une série d'inspections ponctuelles[48]. Le ministère a expliqué que le fait de comparer des statistiques d'inspections ponctuelles n'est pas juste, car ses activités dans le domaine de la conformité portent surtout sur les problèmes connus[49]. Il a confirmé que l'industrie relève moins de cas de non-conformité, en pourcentage; cependant, les inspections des sociétés de gestion forestière ont tendance à se faire au hasard, dans l'ensemble des exploitations[50]. Par conséquent, les statistiques indiquent une plus forte incidence de non-conformité dans les régions à risque élevé[51].

---

[44] Ibid., p. 440.
[45] Ibid., p. 449.
[46] Ibid., p. 446.
[47] Ibid., p. 443.
[48] Ibid., p. 455.
[49] Ibid., p. 447.
[50] Ibid., p. 453.
[51] Ibid., p. 442.

Le ministère a souligné qu'il s'agit de problèmes génériques particuliers relatifs aux récoltes nécessitant l'application de la loi, plutôt que de problèmes de régions précises de la province, par exemple, l'emportement par les eaux d'une passerelle dont la réparation demanderait plusieurs mois[52]. Dans un cas de ce genre, le MRN pourrait visiter les lieux plusieurs fois pendant les travaux et soumettre cinq rapports séparés de non-conformité, alors que la société n'en soumettrait qu'un pour signaler le cas au ministère[53]. En résumé, le ministère a expliqué que les infractions étaient réparties plus ou moins également à l'échelle de la province[54].

Le vérificateur provincial a conclu que certaines des inspections du ministère et des sociétés se chevauchaient. Le ministère reconnaît qu'il y a un certain chevauchement en matière de conformité et d'inspection, mais trouve que cela est normal en période de transition[55].

Le MRN a indiqué qu'il ne prévoyait pas d'augmenter ses effectifs dans le secteur de la conformité, parce que le niveau actuel de supervision offre les contrôles nécessaires sur les activités d'inspection de l'industrie forestière[56]. Le ministère est convaincu qu'il a le personnel nécessaire, avec l'entière collaboration de l'industrie forestière, pour respecter les exigences législatives et les modalités concernant les évaluations environnementales de portée générale du bois[57].

Recommandation du Comité

Le nouveau système d'information en matière de conformité a été conçu pour regrouper les résultats de 5 000 à 6 000 inspections par an. Le ministère a expliqué que le système est capable de regrouper les résultats des inspections de conformité et de fournir des analyses des tendances. Le ministère a indiqué qu'il évaluera ces renseignements et s'en servira pour remédier aux problèmes récurrents[58].

Le Comité recommande donc ce qui suit :

7. **Le ministère des Richesses naturelles doit évaluer le nouveau système de compte rendu de conformité. Son examen doit inclure une évaluation de l'aspect fonctionnel du système et de sa capacité à fournir les renseignements nécessaires pour surveiller l'amélioration de la conformité, en prêtant particulièrement attention aux régions à risque élevé de la province et aux types d'infractions.**

[52] Ibid., p. 446.
[53] Ibid., p. 454.
[54] Ibid., p. 446.
[55] Ibid., p. 440.
[56] Ibid., p. 454 et 455.
[57] Ibid., p. 462.
[58] Ibid., p. 449 et 442.

Audiences du Comité

### *4.1.2. Écart dans les résultats des inspections*

Le vérificateur provincial a noté que le ministère avait dépensé 5,2 millions de dollars pendant l'exercice 1998-1999 pour employer environ 40 personnes chargées de la surveillance et des inspections[59].

Le Comité a interrogé le ministère sur son rôle dans la surveillance de l'inspection des sociétés de gestion forestière agréées et sur les écarts entre le nombre de cas de non-conformité déclaré par les sociétés et celui déclaré par le ministère. Le ministère a expliqué qu'il procédait à des inspections tout au long de l'année et, lorsque le vérificateur provincial a compilé les renseignements, le Bureau s'était concentré sur une période particulière de trois mois[60]. Le personnel du vérificateur provincial a fourni les explications suivantes :

- le ministère produit un rapport trimestriel d'inspections pour chaque région, qui indique le nombre d'inspections du MRN et celui de l'industrie;
- le vérificateur provincial a indiqué les régions où des inspections avaient été effectuées soit par des inspecteurs du ministère seulement, soit par des inspecteurs de l'industrie seulement. Le chevauchement était évident dans les autres régions, et l'on a conclu que le ministère devrait se concentrer sur ses propres responsabilités en matière de surveillance et superviser le travail des inspecteurs des sociétés;
- selon le ministère, certaines inspections peuvent porter exclusivement sur des régions à problèmes[61].

En réaction aux conclusions du vérificateur provincial, le ministère s'est engagé à procéder à un examen de la conformité et de l'application de la loi[62].

Le Comité a posé des questions sur la gravité des infractions relevées. Selon le ministère, elles comprenaient des exemples d'importance mineure de non-conformité, comme le fait qu'une partie commercialisable du bois de la Couronne avait été abandonnée par erreur dans la neige pendant les récoltes d'hiver, ou que les exploitants avaient par erreur franchi des limites et récolté du bois au-delà des limites autorisées. Des cas de gaspillage, produisant un excès de

[59] Ibid., p. 453.
[60] Ibid., p. 446.
[61] Ibid., p. 453.
[62] Ibid., p. 455.

débris sur le site, ont aussi contribué à la confusion à propos des limites des permis[63]. Le dernier exemple donnerait lieu à une pénalité administrative[64].

Le ministère a indiqué qu'il fallait imposer des normes de conformité pour les sociétés responsables des inspections, par exemple fixer un niveau acceptable de débris/gaspillage. Il créé un programme de formation pour les cas où il faut exercer son jugement. Par conséquent, à l'avenir, le personnel du MRN et celui des sociétés seront capables d'examiner ensemble un site et de déterminer le niveau de conformité[65].

Recommandations du Comité

Normes et pratiques en matière de conformité

Des renseignements sur l'expérience passée du ministère donneront un cadre pour établir les normes et pratiques futures. L'expérience du ministère, notamment dans les analyses de tendances, les cas d'infractions et les mesures correctrices, aiderait l'industrie à assumer ses responsabilités en matière de comptes rendus.

Le Comité recommande donc ce qui suit :

8. **Le ministère des Richesses naturelles doit fournir à l'industrie forestière des renseignements historiques pertinents sur l'exploitation des forêts provinciales. Ces renseignements permettront à l'industrie de rehausser la planification forestière en matière de conformité.**

Le vérificateur provincial a recommandé l'élaboration d'un processus d'inspection efficace et économique. Le ministère a reconnu le caractère indispensable des normes de conformité pour les sociétés responsables des inspections, par exemple traitant de sujets comme les niveaux acceptables de débris[66].

9. **Le ministère des Richesses naturelles doit élaborer des normes provinciales pour les inspections de la conformité par l'industrie forestière. Ces normes provinciales aideront à résoudre des situations où il faut exercer son jugement, par exemple le niveau autorisé de débris forestiers sur un site où a eu lieu une récolte.**

Stratégie de conformité fondée sur le risque

Le vérificateur provincial a recommandé d'utiliser le système de conformité du ministère pour élaborer une stratégie de conformité fondée sur le risque. Le ministère a effectué des inspections ponctuelles en se concentrant sur les régions à

[63] Ibid., p.447.
[64] Ibid., p. 458.
[65] Ibid., p. 447.
[66] Ibid.

problèmes et en utilisant une méthode fondée sur le risque pour les inspections. Comme on l'a fait remarquer, cela a donné une fréquence plus élevée de cas de non-conformité que la méthode d'inspection au hasard suivie par l'industrie forestière[67].

Le Comité a approuvé la recommandation du vérificateur provincial : que le ministère détermine les régions qui posent un risque élevé de non-conformité[68].

Le Comité recommande donc ce qui suit :

**10. Le ministère des Richesses naturelles doit effectuer un examen indépendant de sa stratégie fondée sur le risque pour surveiller la conformité. Cet examen doit traiter de toutes les questions liées aux avantages pouvant ressortir de la concentration des ressources sur les régions à risque élevé ou celles où l'on relève une tendance aux infractions. Le rapport doit être terminé d'ici le 31 mars 2003, et une copie être envoyée au greffier du Comité permanent des comptes publics.**

## 4.2 Pratiques d'application de la loi

La *Loi sur la durabilité des forêts de la Couronne* prévoit des pénalités en cas d'infractions et, pour les cas les plus graves, la suspension ou l'annulation du permis. Les tribunaux peuvent imposer des amendes allant jusqu'à 1 million de dollars.

Voici les lacunes que l'on a relevées au cours de l'examen du processus d'application de la loi suivi par le ministère :

- le système d'application de la loi ne sert pas à identifier les récidivistes ni à assurer un suivi;
- les pénalités et les avertissements varient d'un district à l'autre;
- il arrive souvent que des pénalités progressives ne soient pas imposées comme il se doit.

Le vérificateur provincial a recommandé, afin d'améliorer globalement le niveau de conformité, que le ministère instaure des procédures garantissant que les renseignements consignés sont complets, examine les méthodes d'application de la loi et analyse l'étendue de certaines infractions. Le ministère a répondu qu'il entreprendrait l'examen de ses activités d'application de la loi et donnerait suite aux recommandations du vérificateur provincial

[67] Ibid., p. 443.
[68] Ibid., p. 454.

Audiences du Comité

### *4.2.1. Rôle du ministère/de l'industrie relativement à l'application de la loi*

Les cas de non-conformité pourraient entraîner l'application de la loi à divers niveaux, allant d'une lettre d'avertissement à une amende élevée ou à l'annulation d'un permis[69]. Le ministère a conclu qu'il n'existe pas de preuve que l'industrie forestière néglige ses nouvelles responsabilités; cependant, il existe des possibilités d'amélioration[70]. Le ministère a expliqué que, au cours de la période de transition, les structures de gestion et de supervision étaient satisfaisantes[71].

#### Initiatives prises par le ministère

L'examen du programme de conformité 1999 du ministère a mis en lumière des domaines qui pourraient être améliorés, selon le vérificateur provincial, et des mesures ont été prises dans ce sens[72]. En réaction au rapport du vérificateur provincial de l'an 2000, le ministère a pris des mesures dans le domaine de la conformité et de l'application de la loi, notamment celles qui suivent :

- il a ébauché une nouvelle politique pour les activités sur le terrain afin de minimiser les incohérences et de promouvoir la communication et la résolution précoce des problèmes;
- il a opéré des changements dans l'enregistrement, le suivi, l'évaluation et l'analyse des pénalités administratives;
- il a élaboré un nouveau programme de formation d'inspecteurs en matière de conformité, qui s'accompagne d'un certificat[73].

Le ministère a mentionné qu'il serait avantageux de disposer de plus de personnel sur le terrain mais que, dans l'ensemble, il était convaincu de pouvoir évaluer les régions à problèmes et prendre les mesures correctrices voulues[74]. Il n'y a pas eu de réduction du nombre d'agents de conservation depuis 1995, pendant la période de transition; cependant, il y a eu des réductions dans le domaine de la conformité lorsque cette responsabilité a été confiée à l'industrie forestière[75].

### *4.2.2 Pénalités imposées*

Le Comité s'est renseigné sur le degré d'uniformité dans l'utilisation des avertissements et des pénalités[76]. La nouvelle technologie du MRN permet de repérer les tendances régionales en dehors d'une unité de gestion donnée et de reconnaître les problèmes de récidive sur une grande échelle. En cas de non-conformité, le ministère assure un suivi pour veiller à ce que les mesures

---

[69] Ibid., p. 460.
[70] Ibid., p. 440.
[71] Ibid., p. 443.
[72] Ibid., p. 440.
[73] Ibid., p. 440.
[74] Ibid., p. 443.
[75] Ibid., p. 452.
[76] Ibid.

correctrices soient prises, par exemple l'installation d'une passerelle pour traverser un cours d'eau, afin d'éviter l'ensablement de l'habitat du poisson[77]. Le ministère a reconnu que des améliorations étaient nécessaires, et a pris les mesures voulues[78].

Le ministère n'a jamais révoqué un permis de longue durée d'aménagement forestier durable. C'est une pénalité grave, car en réduisant la période d'occupation d'une entreprise, on peut nuire à sa possibilité de trouver des capitaux pour reprendre l'exploitation à une date ultérieure[79].

Recommandations du Comité

Le Comité reconnaît que la conformité en général à la *Loi sur la durabilité des forêts de la Couronne* et l'amélioration de la durabilité des forêts sont les principales priorités. L'application de la loi exige une bonne tenue des dossiers pour permettre d'identifier et de suivre les récidivistes, et de déceler les tendances.

En 2000, le ministère s'est engagé à entreprendre un examen de ses activités dans le domaine de l'application de la loi et à prendre des mesures répondant aux recommandations du vérificateur. Plus précisément, le MRN doit entreprendre un examen de la conformité et de l'application de la loi en 1998-1999 et, comme indiqué dans les audiences[80] :

> [le ministère] avait différentes idées en 1999 sur la façon d'améliorer le système. Nous les mettons en oeuvre maintenant. Il faut voir comment cela fonctionne… Dans un an, nous procéderons à l'examen en question[81].

Le Comité a pris note du fait que le ministère s'est engagé à entreprendre un examen de ses activités en matière de conformité et d'application de la loi, en accord avec la recommandation du vérificateur provincial portant sur les inspections de la conformité. Au moment des audiences, le ministère n'avait pas entamé cet examen.

Le Comité recommande donc ce qui suit :

11. **Le ministère des Richesses naturelles doit respecter ses engagements visant l'examen de suivi de la conformité et de l'application de la loi d'ici le 31 mars 2002. Dans cet examen, il doit mettre en lumière les points forts et les points faibles des méthodes actuelles, et**

---

[77] Ibid.
[78] Ibid., p. 456.
[79] Ibid., p. 452.
[80] Ibid., p. 457.
[81] Ibid., p. 457.

**recommander des mesures correctrices précises, avec un calendrier, à appliquer en 2002-2003.**

12. **Le ministère des Richesses naturelles doit examiner sa tenue des dossiers sur les questions d'application de la loi pour veiller à la conformité. Dans cet examen, il doit déceler les cas de récidive, et s'assurer que des pénalités ont été imposées de façon uniforme et que des mesures correctrices ont été prises. Il doit prendre en compte les anciennes données en matière d'application de la loi, remontant à la dernière décennie, afin d'établir des comparaisons en utilisant des indicateurs appropriés.**

## 5. FONDS FORESTIERS

La *Loi sur la durabilité des forêts de la Couronne* a prévu la création du Fonds de reboisement et du Fonds de réserve forestier, le premier, pour financer les activités de régénération après la récolte et le deuxième, les activités de reboisement nécessitées par l'épuisement des ressources imputable à d'autres causes. L'actif des deux Fonds est administré par une société de fiducie. Toutes les sociétés de gestion forestière titulaires d'un permis, qui récoltent du bois de la Couronne, versent des droits de reboisement aux Fonds selon un taux prescrit.

Un examen de l'administration des Fonds a révélé les problèmes suivants :

- au 31 mars 1999, le solde de 20 pour 100 des comptes des sociétés dans le Fonds de reboisement était inférieur au minimum exigé, et une société avait un compte à découvert;
- le comptable des Fonds estimait que le Fonds de réserve forestier avait perdu un revenu de placement de l'ordre de 90 000 $ à 120 000 $ au cours de l'exercice 1998-1999, parce que 3,3 millions de dollars n'avaient pas été transférés en temps voulu du Fonds de reboisement;
- les factures finales n'étaient pas toujours soumises au fiduciaire avant le paiement final.

Le vérificateur provincial a recommandé que le ministère surveille les soldes des comptes du Fonds de reboisement, veille à ce que les droits soient transférés au Fonds de réserve forestier dans les délais prévus et à ce que les prélèvements sur le Fonds de reboisement soient faits uniquement après réception du rapport de facture finale exigé.

Le ministère a répondu qu'il veillerait à ce que les comptes de tous les titulaires de permis affichent le solde minimal requis d'ici le 31 mars 2001 et tous les 31 mars subséquents. Il a également pris des mesures pour que les droits soient transférés comme il se doit, et que les prélèvements finals soient faits uniquement après réception de la facture finale exigée.

Audiences du Comité

### *5.1. Administration de la fiducie*

Les fonds provinciaux en fiducie représentent des sommes réservées aux programmes de régénération par le biais de la planification intégrée de la gestion forestière[82]. Selon le ministère, l'Ontario est en avance sur d'autres territoires de compétence en termes de participation publique à la planification des forêts, sa planification de la gestion forestière étant basée sur une évaluation complète de l'environnement[83].

Le ministère a expliqué que, au 31 mars de chaque année, certaines sociétés n'avaient pas maintenu le solde minimum exigé pour différentes raisons, dont des grèves et des interruptions de la récolte. Par conséquent, les fonds n'avaient pas été versés dans le Fonds de reboisement, donc, le solde minimum ne pouvait être maintenu[84].

Le ministère a expliqué qu'il avait procédé à des améliorations administratives du Fonds de reboisement et du Fonds de réserve forestier, à savoir :

> Le ministère s'assurera que tous les comptes d'un titulaire de permis d'aménagement forestier durable ont atteint le solde minimum au 31 mars de chaque année. Il a mis en place un processus de suivi du solde mensuel de chaque Fonds de reboisement. Lorsque le solde du compte d'une société de gestion tombera au-dessous du minimum, le MRN le fera savoir à cette société et lui demandera de prendre des mesures correctrices dans les plus brefs délais.
>
> ...
>
> Le MRN a aussi instauré un processus permettant de verser les droits directement au Fonds de réserve forestier plutôt que de les transférer après les avoir déposés au Fonds de reboisement. Ces modifications remontent au 1er avril 2000, et les droits à payer au Fonds de réserve sont maintenant versés directement dans le compte[85].

Si le solde minimum n'est pas atteint, la société doit en faire rapport au MRN en lui fournissant une explication et en lui donnant un plan de redressement de la situation. Par exemple, le ministère a expliqué que ces situations se produisent souvent lorsque des unités de gestion fusionnent, l'une ayant un excédent pour l'unité et l'autre un solde inférieur au minimum requis. À l'heure actuelle, le

---

[82] Ibid., p. 459.
[83] Ibid.
[84] Ibid., p. 456.
[85] Ibid., p. 441.

solde minimum accumulé à l'échelle de la province s'élève à 90 millions de dollars, et le solde actuel à 155 millions de dollars[86]. Le dernier rapport relatif aux finances de ces Fonds date de l'exercice terminé en mars 1997.

Recommandation du Comité

Le Comité appuie la recommandation du vérificateur provincial visant à ce que ces Fonds soient administrés conformément aux accords, à la politique et à la législation relatifs aux Fonds. Le ministère a indiqué qu'il administrerait les Fonds conformément aux exigences de solde minimum pour chaque permis, qu'il veillerait au transfert approprié des droits d'un compte à l'autre et qu'il stipulerait que le paiement final soit fait conformément aux pratiques mises en place.

Le Comité recommande donc ce qui suit :

13. **Le ministère des Richesses naturelles doit surveiller les comptes du Fonds de reboisement pour s'assurer que les soldes minimums sont maintenus. La situation concernant les soldes de ces comptes doit être divulguée dans le rapport annuel du ministère sur le programme de gestion forestière.**

## 6. Recettes tirées des activités forestières

Le ministère perçoit auprès des sociétés de gestion forestière des droits de coupe pour le bois coupé et mesuré. Les droits sont calculés d'après le volume de récolte et les essences, et sont versés au Trésor de la province. En comparant les données de janvier 2000 à celles de 1998, on constate des progrès considérables dans l'administration des droits de coupe à recevoir.

Les sociétés de gestion forestière sont soumises à une vérification au moins tous les cinq ans. Pour l'exercice 1999-2000, le personnel de vérification du ministère a constaté la médiocrité des contrôles exercés sur les connaissements, le rapprochement trop lent des connaissements d'une société et le fait qu'une société n'avait pas utilisé les mécanismes du ministère pour distinguer le bois de propriété privée du bois de la Couronne. Les vérifications du ministère pour l'exercice 1997-1998 ont révélé des problèmes identiques.

Le vérificateur provincial a recommandé que l'on s'attaque aux problèmes récurrents constatés dans le cadre de la vérification par le ministère des droits de coupe. En réaction, le ministère a indiqué qu'il continuerait à vérifier les recettes provenant des droits de coupe de 15 à 20 sociétés par an, et qu'il s'attaquerait aux problèmes constatés dans les vérifications.

[86] Ibid., pp. 456 and 457.

Audiences du Comité

Le ministère a remarqué que la marge d'erreur dans l'évaluation des droits de la Couronne était inférieure à 2 pour 100 au cours des dernières années. Pour protéger les recettes provinciales dans le secteur forestier, le ministère s'est engagé à prendre les mesures suivantes :

- s'assurer que l'on prend les dispositions voulues et que l'on redresse les siutations dans les 30 jours lorsque cela est demandé à la suite de vérifications des mesures du bois des sociétés;
- améliorer le système informatique d'évaluation des ressources du bois;
- donner davantage de responsabilité aux propriétaires de terres privées et aux sociétés les recevant pour prouver que le bois récolté provient des terres privées[87].

Observation du Comité

Le Comité soutient l'engagement du ministère à procéder à des vérifications annuelles des recettes provenant des droits de coupe.

## 6. LISTE DES RECOMMANDATIONS

1. **Le ministère des Richesses naturelles doit fixer une date limite définitive pour la publication de son rapport annuel chaque année, afin de s'assurer qu'il est publié en temps opportun, à compter de l'exercice 1999-2000.**

2. **Le ministère des Richesses naturelles doit s'efforcer de préserver l'indépendance du processus de vérification externe. Tous les renseignements pertinents doivent être rassemblés et mis à la disposition de l'équipe de vérification par la Couronne et l'industrie forestière en temps opportun.**

3. **Les rapports annuels du ministère des Richesses naturelles doivent inclure l'évaluation la plus récente de l'état de la régénération des zones exploitées pour chaque unité de gestion; ces détails doivent aussi être inclus dans les rapports quinquennaux sur l'état des forêts. Les rapports annuels doivent fournir une évaluation des indicateurs de rendement au niveau de la régénération, indiquer les insuffisances des activités de régénération forestière, donner la liste des amendes et pénalités liées à la surveillance de la conformité, avec des comparaisons, et donner un aperçu des mesures correctrices avec les calendriers y afférents.**

[87] Ibid., p. 441.

4. **Le ministère des Richesses naturelles doit évaluer l'impact du Manuel relatif à l'information forestière sur la planification et la surveillance des forêts d'ici avril 2003. Cette évaluation doit porter, sans s'y limiter, sur les méthodes employées par le ministère, les informations pour chaque unité de gestion, la facilité d'accès pour le public, la distribution de l'inventaire des ressources forestières, les méthodes relatives à l'assurance de la qualité et les améliorations du rapport coût-efficacité.**

5. **Le ministère des Richesses naturelles doit s'assurer que les titulaires de permis d'aménagement forestier durable soumettent les analyses quantitatives des écarts importants de volumes de récolte, accompagnées d'engagements précis à prendre des mesures correctrices, selon un calendrier. Le ministère doit surveiller les écarts entre les volumes de récolte prévus et réels et superviser la mise en oeuvre de mesures correctrices de la part de chaque unité de gestion.**

6. **Le ministère des Richesses naturelles doit examiner sa nouvelle méthode de délivrance de permis aux scieries, en prenant en compte les fusions et rachats de sociétés, et la prolongation de la période de validité. Pour assurer l'homogénéité des rapports au MRN, les sociétés forestières devraient continuer à déposer des rapports individuels pour chaque scierie, sans se préoccuper des changements de propriétaire. Un rapport de la situation à ce sujet doit être soumis au Comité permanent des comptes publics d'ici le 30 avril 2002.**

7. **Le ministère des Richesses naturelles doit évaluer le nouveau système de compte rendu de conformité. Son examen doit inclure une évaluation de l'aspect fonctionnel du système et de sa capacité à fournir les renseignements nécessaires pour surveiller l'amélioration de la conformité, en prêtant particulièrement attention aux régions à risque élevé de la province et aux types d'infractions.**

8. **Le ministère des Richesses naturelles doit fournir à l'industrie forestière des renseignements historiques pertinents sur l'exploitation des forêts provinciales. Ces renseignements permettront à l'industrie de rehausser la planification forestière en matière de conformité.**

9. **Le ministère des Richesses naturelles doit élaborer des normes provinciales pour les inspections de la conformité par l'industrie forestière. Ces normes provinciales aideront à résoudre des situations où il faut exercer son jugement, par exemple le niveau autorisé de débris forestiers sur un site où a eu lieu une récolte.**

10. **Le ministère des Richesses naturelles doit effectuer un examen indépendant de sa stratégie fondée sur le risque pour surveiller la conformité. Cet examen doit traiter de toutes les questions liées aux avantages pouvant ressortir de la concentration des ressources sur les**

régions à risque élevé ou celles où l'on relève une tendance aux infractions. Le rapport doit être terminé d'ici le 31 mars 2003, et une copie être envoyée au greffier du Comité permanent des comptes publics.

11. Le ministère des Richesses naturelles doit respecter ses engagements visant l'examen de suivi de la conformité et de l'application de la loi d'ici le 31 mars 2002. Dans cet examen, il doit mettre en lumière les points forts et les points faibles des méthodes actuelles, et recommander des mesures correctrices précises, avec un calendrier, à appliquer en 2002-2003.

12. Le ministère des Richesses naturelles doit examiner sa tenue des dossiers sur les questions d'application de la loi pour veiller à la conformité. Dans cet examen, il doit déceler les cas de récidive, et s'assurer que des pénalités ont été imposées de façon uniforme et que des mesures correctrices ont été prises. Il doit prendre en compte les anciennes données en matière d'application de la loi, remontant à la dernière décennie, afin d'établir des comparaisons en utilisant des indicateurs appropriés.

13. Le ministère des Richesses naturelles doit surveiller les comptes du Fonds de reboisement pour s'assurer que les soldes minimums sont maintenus. La situation concernant les soldes de ces comptes doit être divulguée dans le rapport annuel du ministère sur le programme de gestion forestière.